

CK  
BS

# REVUE DU MARCHÉ COMMUN



## LIBRARY

Le protocole sucre ACP-CEE ou les difficultés du dialogue Nord/Sud, V. HIRSCH. — En lisant les documents communautaires... L'énergie en Europe : la vision de la Commission et celle des Européens, M. CASSETTE et P. MAILLET. — La politique sidérurgique communautaire 1980-1985 : bilan économique et perspectives, J. SOENENS. — La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne, H.C. TASCHNER. — Chronique générale de jurisprudence communautaire (II) juin 1985-décembre 1985, J. BIANCARELLI. — Réglementations nationales de prix et droit communautaire (III) - Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (suite) B. Prix de produits industriels, L. FOCSANEANU.

# REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

## **MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS**

### **sommaire**

**Préface**, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

**Présentation**, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

**Ouverture**, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

**Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque**, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

**U.S. Electricity needs VS planned capacity additions**, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

**Les performances économiques du programme nucléaire français**, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

**Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé**, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

**Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base »**, par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

**Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs**, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

**Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines**, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

**Interventions.**

**Intervention de Gérard RENON**, administrateur général (CEA).

**Allocutions de Marcel BOITEUX**, président d'EdF.

**Interventions**

**Faits et travaux du mois.**

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



---

**sommaire**

---

**problèmes  
du jour**

- 241 Le protocole sucre ACP-CEE ou les difficultés du dialogue Nord/Sud, par Valérie HIRSCH

---

**chronique  
économique  
communautaire**

- 243 En lisant les documents communautaires... L'énergie en Europe : la vision de la Commission et celle des Européens, par Martine CASSETTE et Pierre MAILLET

---

**l'économique et  
le social dans  
le marché commun**

- 251 La politique sidérurgique communautaire 1980-1985 : bilan économique et perspectives, par Jacques SOENENS, Commission des Communautés européennes
- 257 La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne, par Hans Claudius TASCHNER, chef de division à la Commission des Communautés européennes, Bruxelles

---

**problèmes juridiques  
et institutionnels**

- 264 Chronique générale de jurisprudence communautaire (II) juin 1985-décembre 1985, par Jacques BIANCARELLI, maître des Requêtes au Conseil d'État, référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes
- 281 Réglementations nationales de prix et droit communautaire (III) - Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (suite) B. Prix de produits industriels, par Lazar FOCSANEANU, docteur en droit, docteur ès sciences économiques, diplômé de l'Académie de droit international de La Haye

---

**actualités  
et documents**

---

- 294 Communautés européennes



REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

## Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

## BULLETIN D'ABONNEMENT A

# LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 552,88 + TVA 4 % 22,12 = 575 F (\*)  
☐ Étranger : 640 F franco

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des  
*Editions Techniques et Economiques*  
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM : .....

ADRESSE : .....

Date :

Signature :

(\*) Tarif au 1.05.1986.

à retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

# LE PROTOCOLE SUCRE ACP-CEE OU LES DIFFICULTÉS DU DIALOGUE NORD/SUD

Valérie HIRSCH

C'est seulement le 25 avril que la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont parvenus à un accord sur le prix garanti du sucre de canne, que dix-huit de ceux-ci exportent vers la CEE, pour la campagne 1985/86, commencée... le 1<sup>er</sup> juillet 1985 ! Cet accord reste d'ailleurs encore sujet à l'approbation de l'île Maurice, principal fournisseur de la Communauté et, probablement pour cette raison, à la tête du conflit qui, pendant 9 mois, a empoisonné les relations entre les deux parties.

Pourtant cette bataille portait sur un enjeu d'à peine 800 000 Ecus ! Mais pour les pays ACP, il s'agissait d'une question de principe, à leurs yeux, essentielle. Plus globalement, elle a surtout illustré les difficultés du dialogue Nord/Sud, dès qu'il s'agit des relations commerciales. La CEE, devenue un producteur largement excédentaire de produits agricoles, a de plus en plus de mal à supporter le coût que lui occasionnent certaines importations préférentielles en provenance de pays en développement (sucre, viande bovine, manioc, etc.). De leur côté, ceux-ci accusent l'Europe, non seulement de fermer son marché ou d'en rendre les conditions moins avantageuses, mais aussi d'être responsable, par ses exportations, de la dépression des prix sur le marché mondial.

## Le protocole « sucre »

Ce protocole, annexé à la Convention de Lomé, qui régit les ventes de sucre ACP à la Communauté européenne (1,2 million de tonnes) est unique par bien des points. Conçu pourtant comme un accord commercial, c'est le seul arrangement avec des pays tiers où la CEE s'engage à offrir un prix garanti (si le sucre ACP ne trouve pas preneur dans le Marché commun, à un prix équivalent ou supérieur à ce dernier) et à le négocier. En fait, ce protocole conclu en 1974, est un héritage de l'adhésion de la Grande-Bretagne, alors premier importateur mondial de sucre (2 mio de tonnes) et qui disposait d'un accord de livraison avec les pays du Commonwealth. La reprise de cet accord avait été placée par Londres, dès l'origine, comme une condition de son adhésion : en obtenant un protocole « à durée indéterminée », la survie de son importante raffinerie de sucre de canne, « Tate & Lyle » était assurée. Il faut ajouter que les « Six », eux-même alors déficitaires, auraient été incapables d'approvisionner le marché anglais et qu'ils craignaient une pénurie, en raison d'une flambée des cours mondiaux. Dans ce contexte, ils acceptèrent donc un accord garantissant un approvisionnement stable, à un prix alors inférieur de quatre fois à celui du marché mondial (60 cents US, la livre). Quant aux pays ACP, seule l'île Maurice comprit l'avantage qu'elle pourrait tirer à terme d'un tel accord : alors que les pays des Caraïbes diminuèrent leur engagement par rapport aux quantités prévues dans le cadre du Commonwealth, Maurice obtint la plus grosse part du gâteau, soit près de 500 000 tonnes. Ce calcul s'est d'ailleurs révélé payant : mis à part une nouvelle flambée des cours mondiaux en 1980, ceux-ci ont été constamment inférieurs aux prix garantis par la CEE, depuis dix ans. En septembre dernier, le prix offert par les « Dix » était même de cinq fois supérieur au cours mondial (3 cents, la livre), qui avait atteint son niveau le plus bas en 15 ans. Malgré cet



avantage, les 18 pays exportateurs de sucre vers la CEE n'ont pas hésité à se battre plus de neuf mois pour obtenir un prix plus élevé... de 0,15 % !

## Une question de principe

Selon les pays ACP, l'Europe ne respecte pas, et ceci depuis des années, les termes du protocole qui stipulent que le prix garanti doit être « négocié annuellement, à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté, compte tenu de tous les facteurs pertinents ». Or, depuis 1977/78, comme il n'y a plus qu'un seul prix d'intervention pour le sucre brut dans le Marché Commun, seul celui-ci peut être proposé aux ACP. De fait, il ne peut y avoir de négociation, selon Bruxelles, alors que les pays exportateurs clament que leurs coûts de production, leurs frais de transport et d'assurance doivent être pris en compte comme « facteurs pertinents ». Or, en fixant le prix du brut, disent-ils, la CEE n'a que des préoccupations de politique interne.

En proposant pour la campagne 1985/86, une hausse du prix garanti pour le sucre brut (1,15 %), inférieure à celle consentie pour le sucre raffiné (1,3 %), le Conseil a fait déborder la coupe des rancœurs ACP.

Bruxelles a eu beau expliqué qu'une telle différence était exceptionnelle et s'expliquait par la hausse du prix du pétrole qui a pesé, ces dernières années, sur les coûts de raffinage (certaines raffineries sont en difficulté en Italie), les pays ACP ont crié à la « discrimination » : les « Dix » favorisent leurs producteurs (90 % du sucre CEE est raffiné) alors qu'ils n'accepteraient jamais de consentir une hausse supérieure pour le prix du brut, donc en faveur des exportateurs ACP. Finalement ceux-ci ont obtenu partiellement gain de cause : les Ministres de l'Agriculture ont proposé, le 24 mars, d'augmenter de 1,3 % le prix du sucre brut... pour les trois derniers mois de la campagne. Malgré l'opposition de l'île Maurice, qui n'avait plus que 4 000 tonnes à livrer au cours de cette période, le groupe des ACP a accepté, un mois plus tard et après bien des hésitations, cette offre de compromis. C'est que, en marge du Conseil ACP/CEE à la Barbade où l'affaire s'est conclue, ils ont obtenu du raffineur « Tate & Lyle », certains avantages, notamment l'application de la hausse de 1,3 % pour 35 % de leurs exportations au cours des trois premiers trimestres. Même si la victoire des pays ACP est toute symbolique, ils ont réussi à forcer les « Douze » à négocier et c'est sans doute pour eux, l'essentiel. Les réticences étaient en effet fortes au Conseil, tant du côté de la Grande-Bretagne (« Tate & Lyle » a d'ailleurs obtenu une forme de compensation), que de la RFA (ne voulant pas réouvrir le paquet prix 85/86), de l'Irlande et de la France (toujours soucieuse de privilégier le sucre de canne de ses DOM). Par contre, la Présidence néerlandaise comme la Commission européenne, ont poussé à un compromis dans cette affaire avant tout d'ordre politique.

## Un accord privilégié

De toute évidence, le protocole « sucre » n'a plus rien d'un accord commercial. La Communauté, au même moment où elle a signé ce dernier, n'a-t-elle pas décidé d'accorder une place prépondérante à son auto-provisionnement ? Sa production a ainsi doublé de 1968 à 1981 (année record, avec environ 16 mio de tonnes, contre 12 mio actuellement) et la CEE est devenue un important exportateur mondial (autour de 5 mio de tonnes). Dès lors, le commissaire européen chargé du Développement, Lorenzo Natali, peut affirmer que le protocole coûte de 4 à 500 millions d'Ecus par an (en restitutions pour exporter une quantité équivalente du sucre acheté aux ACP), soit autant que ce que la CEE dépense en 5 ans pour soutenir les recettes d'exportation des 66 pays ACP pour l'ensemble de leurs matières premières agricoles (système Stabex). A cet égard, les exportateurs de sucre peuvent s'estimer privilégiés, d'autant plus que, contrairement aux Etats-Unis (qui ont des accords avec les Caraïbes), l'Europe n'a jamais diminué le volume d'importation.

Mais les pays ACP ne s'estiment pas responsables de la surproduction de sucre en Europe et ils accusent la Communauté de ne pas avoir respecté « l'esprit » du protocole en y intégrant les nouveaux Etats membres sans augmenter les « quantités convenues ». Le fait que les « Dix » n'aient autorisé le Portugal qu'à importer 75 000 tonnes et au prix mondial, alors que ce pays achetait traditionnellement près de 300 000 tonnes de sucre de canne à quatre pays ACP, a certainement joué sur la négociation prix.

Enfin, les ACP rendent en partie la CEE responsable de la dégradation du commerce international : n'est-elle pas devenue deuxième exportateur mondial au moment où le marché devenait largement excédentaire ?

Mais les pays producteurs ne peuvent courir le risque de déchirer le protocole. Les cours du marché mondial sont, depuis quelques années, inférieurs à leurs coûts de production (en 1984, la Jamaïque a ainsi perdu 13 millions de dollars) et tout le monde s'accorde à dire que la crise est structurelle, notamment en raison de la concurrence de substituts au sucre (surtout aux Etats-Unis). Pour ces pays dont l'économie a souvent été bâtie, au temps de la colonisation, sur le sucre (à Maurice, par exemple, il représente 90 % des recettes d'exportation et emploie un actif sur quatre), c'est une catastrophe. Souvent très démunis, ils peuvent difficilement se reconstruire : tous les marchés de produits de base sont en crise. Heureusement pour eux, il n'est pas question au sein de la Communauté, malgré les pressions des agriculteurs, de remettre en cause le protocole Sucre, ce qui ne manquerait pas de provoquer une grave crise dans les relations CEE/ACP. Mais ceux-ci sont aussi conscients qu'ils ne doivent pas trop tirer sur la corde...

# EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

## L'ÉNERGIE EN EUROPE : LA VISION DE LA COMMISSION ET CELLE DES EUROPÉENS

Martine CASSETTE  
et Pierre MAILLET

Même s'il n'est plus aussi crucial que durant les années 70, le problème de l'énergie reste, pour les pays européens, un axe important de leur politique économique : moins crucial parce que, sous quelque forme que ce soit, les différents pays ont réalisé des économies d'énergie qui ont souvent engendré une diminution de leurs besoins énergétiques et qui leur ont assuré une plus grande souplesse d'approvisionnement ; mais il n'en demeure pas moins un enjeu important de la politique économique, d'une part en raison de la difficulté à maintenir de façon durable un effort de la population, d'autre part à cause du hiatus qui peut se créer durant la décennie 90 dû à la délicate transition entre le réseau énergétique actuel où la plupart des substitutions se sont faites au sein des énergies traditionnelles et le réseau énergétique contenant des produits franchement nouveaux qui définira le début du siècle prochain, enfin parce que les évolutions du prix des hydrocarbures prévues d'ici 1990 et qui commencent déjà à se manifester peuvent susciter et faire craindre un retour à une utilisation plus importante du pétrole qui, à terme, redéclencherait un 3<sup>e</sup> choc pétrolier.

A l'aube de cette ère de transition, il apparaît utile de présenter les problèmes et les objectifs que les instances communautaires privilégient d'ici la fin du XX<sup>e</sup> siècle et de regarder ensuite la vision des Européens afin de déterminer dans quelle mesure l'opinion publique, plus ou moins bien informée, peut influencer l'atteinte des objectifs recherchés par la Commission.

### I. — Les perspectives énergétiques de la Communauté (1)

L'examen des politiques énergétiques nationales, effectué par la Commission en 1984 (2), ayant montré l'amélioration de la situation énergétique de la Communauté et la quasi-certitude d'atteindre les objectifs fixés pour 1990, la Commission a jugé utile de définir de *nouveaux objectifs* à l'horizon 1995 car les décisions prises à partir de maintenant ne porteront leurs fruits qu'après 1990.

Tous visent à « *assurer une croissance économique de la Communauté qui repose sur une économie énergétique, sûre et efficace* ». Bien sûr la sécurité d'approvisionnement et la minimisation des coûts restent les objectifs fondamentaux de la politique énergétique communautaire ; dans cette optique la Commission préconise :

#### 1. Des objectifs horizontaux

— Il faut assurer d'une part un développement des *relations* énergétiques *extérieures* (car la Communauté restera dépendante d'une partie de ses approvisionnements : pétrole vis-à-vis des pays du Golfe, charbon, gaz mais aussi uranium puisque la Communauté est le principal utilisateur d'énergie nucléaire dans le monde) grâce à une cohésion communautaire et d'autre part un accroissement des *échanges entre les Etats membres* notamment dans le cas

(1) « Nouveaux objectifs énergétiques communautaires » COM (85) 245 final, 28 mai 85.

(2) « Examen des politiques énergétiques des Etats membres » COM (84) 88 final 29 février 1984.



du gaz et de l'électricité où une interconnexion plus poussée des réseaux améliorerait l'efficacité et réduirait les coûts.

— On maintiendrait la recherche d'une plus grande sécurité à long terme, ce qui suppose la poursuite du développement des productions nationales et de la diversification des sources d'énergie.

— On s'efforcera de réaliser une meilleure harmonisation des couples *énergie-environnement* et *énergie-région* : dans le premier cas, il s'agit d'intégrer le critère de l'environnement dans toutes les décisions énergétiques afin que les solutions adoptées assurent un juste équilibre entre une amélioration du rendement énergétique et l'utilisation de technologies anti-pollution compétitives au plan économique. Dans le deuxième cas, il ne faut pas négliger, pour les régions défavorisées, les projets énergétiques pouvant avoir un impact régional élevé.

Enfin on mettra l'accent sur un développement des nouvelles technologies énergétiques, seules susceptibles d'améliorer le rendement énergétique à présent que les économies d'énergie les plus faciles ont été réalisées.

## 2. Des objectifs sectoriels

— L'amélioration de 25 % de l'intensité énergétique d'ici le milieu de la décennie 1990 souhaitée par la Commission nécessitera des mesures efficaces dans les secteurs consommateurs : une incitation à utiliser l'énergie de façon plus rationnelle dans le bâtiment et le tertiaire où le potentiel des économies d'énergie est chiffré à 30 % ; dans l'industrie la poursuite de l'information et une meilleure gestion de l'énergie ainsi que des mesures d'encouragement aux investissements ; dans les transports, l'emploi de nouvelles technologies des moteurs et le développement du parc des moteurs diesel mais aussi des moyens d'influencer le comportement des conducteurs, soit dans leur façon de conduire, soit dans le choix de leur mode de transport.

— La poursuite de la politique de substitution au pétrole devrait permettre de maintenir le taux de dépendance à l'égard du pétrole importé à moins d'un tiers de la consommation totale d'énergie ; en effet les prévisions montrant une chute de la production communautaire de pétrole pour la fin des années 80, les importations risquent d'augmenter, l'affaiblissement des prix du pétrole pouvant encore accentuer cette tendance.

— Le maintien ou l'accroissement de la part du gaz naturel serait souhaitable mais en veillant à garder une suffisante diversification des approvisionnements car la production communautaire pourrait diminuer au cours de la prochaine décennie.

— Le maintien ou l'accroissement de la part des combustibles solides reste bien sûr favorable à la limitation des importations de pétrole.

— La priorité accordée au nucléaire (avec un objectif de 40 % de la production d'électricité en 1995) et à l'accroissement des combustibles solides dans la production d'électricité (sachant que celle-ci est appelée à s'accroître) permettrait de ramener la part du pétrole de 22 % à 10 % en 1995.

— Enfin on s'efforcera d'accentuer le développement des énergies nouvelles et renouvelables ce qui suppose des efforts nationaux et communautaires dans la recherche-développement et la démonstration.

La définition de ces nouveaux objectifs énergétiques pour 1995 devrait constituer une base utile pour les politiques nationales des pays membres mais ce n'est pas pour autant qu'on peut être assuré d'obtenir une cohérence de ces politiques nationales, car des *différences importantes subsistent dans la situation énergétique des pays*.

Dans l'ensemble de la CEE, le taux d'indépendance énergétique est supérieur à 50 % mais la consommation de pétrole représente encore 46 % des besoins en énergie primaire alors que la production de pétrole ne peut assurer qu'un tiers de cette consommation.

Or des différences nationales se situent à tous les niveaux :

- Grande variété des taux d'indépendance énergétique — plus de 100 % pour le Royaume-Uni grâce à son pétrole et aux Pays-Bas grâce au gaz naturel,
- indépendance moyenne (30 à 50 %) pour la France, l'Allemagne, la Grèce et l'Irlande,
- indépendance moyenne (4 à 25 %) pour la Belgique, le Danemark, l'Italie et le Luxembourg.

• Opposition d'un pays par rapport à l'ensemble des autres pour la part de la production pétrolière par rapport à la consommation : seul le Royaume-Uni est producteur, les autres pays ne peuvent produire qu'une part très faible de leur consommation (maximum 20 % pour le Danemark).

• Par contre relative unanimité pour la part des consommations pétrolières par rapport à l'ensemble des besoins (*toujours supérieure à un tiers* et dans 7 cas sur 10 supérieure à 40 %).

On peut préciser la disparité des situations des producteurs des diverses sources d'énergie (tableau 2) :

- Seul le gaz naturel est relativement bien réparti : GAZ 5 pays assurent plus de 90 % de la production CEE
- CHARBON 3 pays assurent plus de 90 % de la production CEE
- NUCLÉAIRE 3 pays assurent environ 90 % de la production CEE
- PÉTROLE 1 pays assure environ 90 % de la production CEE.

TABLEAU 1. — Quelques données énergétiques pour l'année

	Belgique	Danemark	France	RFA	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	CEE
Taux d'indépendance énergétique	25 %	16 %	37 %	49 %	35 %	40 %	20 %	4 %	109 %	120 %	59 %
Production pétrole %		20 %	3 %	5 %	12 %		2 %		14 %	162 %	32 %
Consommation pétrole											
Consommation pétrole %	45 %	63 %	48 %	43 %	65 %	49 %	63 %	35 %	37 %	37 %	46 %
Consommation énergie											



TABLEAU 2. — Rôle des pays producteurs dans la CEE (1)

	Belgique	Danemark	France	RFA	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni
CHARBON	2,5		7	48,5						38
PÉTROLE BRUT		1,6		4						88
GAZ NATUREL			5	11			8		47	27
NUCLÉAIRE	8		49	22						17

(1) Part de la production nationale dans la production communautaire.

• Seul le Royaume-Uni participe de façon significative à la production de chaque type d'énergie.

La RFA participe à seulement trois d'entre elles (et dans une moindre mesure), la France aussi avec une véritable importance seulement pour le nucléaire.

Malgré ces différences de fait, peut-il y avoir une compréhension des objectifs et des choix de la Commission de la part des citoyens européens, dans la mesure où il existe aussi des *différences nationales dans la vision des problèmes énergétiques* ? C'est à une présentation de l'opinion des européens que nous consacrerons de façon détaillée notre deuxième partie.

## II. — L'attitude des citoyens européens

L'enquête effectuée dans le cadre des Eurobaromètres (3) aborde une quarantaine de questions dont nous présenterons le résumé selon trois thèmes :

- La prise de conscience des problèmes énergétiques.
- L'opinion sur les mesures de politique énergétique.
- L'image de marque des différentes sources d'énergie.

### A. La prise de conscience des problèmes énergétiques

Malgré l'éloignement dans le temps de la crise, les Européens sont inquiets à propos de l'énergie (plus de 50 % jugent le problème assez « grave ou très grave ») et notamment pour l'avenir. Comme déjà en 1982 (4), cette perception des problèmes se fait sentir de façon plus aiguë en Italie, en France et en Grèce.

Dans ce contexte, le thème du « gaspillage énergétique » a frappé les esprits puisque plus des 2/3 des Européens l'estiment réel et surtout parce que même pour les pays jugeant les problèmes « peu graves », le gaspillage potentiel a la réputation d'être important (Danemark, Pays-Bas, Luxembourg).

La crainte des Européens pour l'avenir est surtout liée à l'accroissement de la consommation d'électricité ; à cet égard il faut d'ailleurs remarquer que :

• D'une part les habitants des différents pays de la Communauté ont une *idée relativement juste* sur l'importance de l'électricité dans leur pays ou tout au moins une idée qui correspond à celle de l'évolution attendue des experts.

• D'autre part il semble y avoir une *corrélation* entre les pays jugeant la situation énergétique grave et ceux s'attendant à une augmentation de la consommation d'électricité.

Mais sur les thèmes de l'*indépendance* et de la *sécurité d'approvisionnement*, les Européens se montrent plus hésitants et plus partagés dans leurs réponses. En effet 20 % seulement trouvent leur pays vraiment indépendant ; pour les autres leur pays est « faiblement ou moyennement dépendant ». Ce qui est remarquable à ce niveau, c'est que le public a une *idée assez claire de la situation* car le classement des pays selon le degré d'indépendance, déclaré par l'échantillon correspond presque à celui qu'on peut établir à partir du calcul d'un ratio tel que importations sur consommation brute d'énergie. Cette similitude de classements se retrouve surtout dans ses extrêmes (Royaume-Uni et Pays-Bas se jugent indépendants tandis que Luxembourg et Danemark sont très dépendants).

Cette notion d'indépendance est en étroite liaison avec le sentiment de gravité exprimé par le public aux problèmes énergétiques : plus le pays est jugé dépendant, plus la situation paraît grave.

Par contre les réponses sur la *sécurité d'approvisionnement* en fonction de l'*origine géographique* des importations dénotent une *moins bonne connaissance* des phénomènes de la part de l'opinion publique :

• Les taux de « sans réponse » sont particulièrement élevés (36 à 60 %).

• L'opinion des Européens fait l'unanimité sur les pays de la CEE comme source d'approvisionnement la plus sûre et d'ailleurs pour l'ensemble des pays fournisseurs dont le bilan est jugé positif (c'est-à-dire plutôt sûrs), on trouve un certain consensus des Européens (Etats-Unis, Canada, autres pays d'Europe de l'Ouest, Australie).

• Les divergences importantes apparaissent surtout dans le classement des pays jugés peu sûrs : viennent en tête l'URSS et les pays de l'Est, le Moyen-Orient, puis l'Afrique centrale, l'Afrique du sud, l'Amérique du sud et l'Afrique du nord.

Il est curieux de constater que l'URSS et les pays de l'Est sont jugés moins sûrs que le Moyen-Orient (ils sont en effet mis au dernier rang par la Belgique, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) alors que celui-ci a souvent une meilleure place et qu'il est même inséré dans les pays plutôt sûrs pour le Danemark, l'Italie et la Grèce (la Grèce a d'ailleurs une position à part dans cette réponse ; jugeant le Moyen-Orient et l'Europe de l'Est les

(3) « L'opinion européenne et les questions énergétiques en 1984 », XVII/282/85.

(4) Année où ce même type de sondage avait été effectué.



plus sûrs, mais est-ce significatif puisque 20 % seulement des Grecs interrogés ont répondu à cette question ?).

La prise de conscience des Européens est donc réelle même si elle ne reflète pas toujours une connaissance appropriée des phénomènes énergétiques.

## B. La politique énergétique vue par les Européens

Dans le contexte de gravité présenté ci-dessus, les Européens ont-ils fait des économies d'énergie et comment jugent-ils les mesures de politique énergétique mises en place dans l'ensemble des pays de la Communauté ?

Le comportement des Européens en matière d'économie d'énergie a été centré sur le *chauffage* (soit en améliorant l'isolation, soit en chauffant un peu moins) et les économies d'électricité (éclairage, appareils ménagers) beaucoup plus que sur les dépenses d'énergie liées à l'utilisation de la voiture (le pourcentage d'actions réalisées dans les 2 premiers cas frise les 50 % alors que pour la voiture il n'atteint que 35 %).

Sans connaître de grands bouleversements dans la structure des réponses, l'évolution des pourcentages entre 1982 et 1984 incite à penser qu'il y a actuellement un certain relâchement dans les efforts d'économie d'énergie qui se manifeste presque dans tous les cas : on accepte moins facilement une diminution de confort (se chauffer moins) pour faire des économies d'énergie et ceci n'est pas compensé par un effort accru d'isolation puisque les réponses à ce type de mesure restent stables ; et dans une moindre mesure, les efforts d'économies d'électricité et de carburant ont diminué aussi.

Mais les Européens se disent *encore prêts à faire des économies d'énergie* dans les différents domaines énoncés ci-dessus sauf dans le cas de la baisse de température du chauffage ; on peut interpréter cet ensemble de réponse de deux façons :

- ou bien les sacrifices que l'on accepte en période de crise (baisse du confort pour diminuer les dépenses d'énergie) ne sont plus de mise quand « le spectre de la crise » s'éloigne !

- ou bien ce type d'actions est le premier que l'on envisage quand survient la crise mais il est ensuite relayé par d'autres actions, celles demandant du temps et des investissements (diagnostic thermique, isolation...). De plus si la température diminuée au début de la crise a par la suite été maintenue, on ne peut quand même pas exiger qu'elle soit encore réduite ; c'est le genre d'action qui, sur un échantillon donné de population, ne peut être faite qu'une fois.

L'analyse des réponses sur le passé et des intentions pour le futur montre un lien entre le fait d'avoir réalisé des économies d'énergie et la propension à vouloir encore en faire comme s'il existait une certaine « expérience » en la matière suscitant de nouveaux efforts (74 % de ceux ayant déjà fait des économies d'énergie pensent pouvoir encore en réaliser).

Mais ces réponses sur l'avenir peuvent aussi subir l'influence du type de chauffage utilisé actuellement dans les foyers. Or on s'aperçoit que le *fuel* et le *gaz* sont les modes de chauffage *les plus utilisés* actuellement (fuel 33 %, gaz 41 %) et qu'il existe une bonne adéquation entre les modes de chauffage utilisés et ceux préférés (63 % des personnes utilisent le mode de chauffage qu'ils préfèrent). Seul le chauffage au fuel paraît critiqué : la moitié seule-

ment de ceux qui l'utilisent le jugent préférable. Par conséquent on peut penser que l'autre moitié pourrait constituer un échantillon potentiellement sensible à une substitution entre sources d'énergie, ce qui relèverait encore le taux de personnes se disant prêtes à faire des économies d'énergie puisque cette solution de substitution n'a pas été envisagée dans les questions précédentes.

Évidemment cette tendance européenne cache des choix très divers en matière de mode de chauffage ; gaz et fuel en Belgique, Italie et France ; gaz dominant aux Pays-Bas et Royaume-Uni ; fuel dominant au Danemark, Allemagne, Grèce et Luxembourg, qui correspondent à des habitudes nationales d'approvisionnement et de consommation.

Dans le domaine de l'énergie, les Européens admettent le rôle des Pouvoirs publics.

- soit pour imposer les mesures d'économies d'énergie (38 %),

- soit pour en recommander (57 %).

Seules l'Italie et la Grèce sont plutôt favorables (54 et 55 %) à des mesures imposées. En dehors de cette faible différence nationale, on constate, dans la répartition des choix entre les 2 types de comportement de la puissance publique, une certaine liaison avec deux variables :

- l'orientation politique des personnes interrogées (la politique incitative est plutôt préconisée par le centre et la droite) mais de toute façon elle demeure quand même la tendance générale ;

- la gravité accordée aux problèmes énergétiques et l'importance du gaspillage énergétique semblent être un facteur plus intéressant : l'inquiétude accrue semble susciter l'envie d'une action plus contraignante : plus de 40 % de ceux trouvant la situation grave ou très grave préfèrent des mesures imposées tandis qu'environ 30 % de ceux jugeant les choses sans problèmes ou peu graves préconisent ces mesures (on se demande d'ailleurs pourquoi s'il n'y a pas de problème !).

De plus, si la majorité des Européens (plus des 2/3) trouvent les interventions financières des pouvoirs publics justifiées, c'est surtout sur le financement des recherches de nouvelles formes d'énergie que se fait la quasi-unanimité (88 %) et ceci avec une assez bonne homogénéité de la part de l'ensemble des pays :

- financer des recherches sur de nouvelles formes d'énergie, 75 à 93 %

- aider financièrement les particuliers qui font des frais pour économiser l'énergie, 66 à 89 %

- subventionner certaines formes d'énergie afin d'en diminuer le prix de vente aux utilisateurs, 54 à 75 %.

Cette préférence à préconiser l'utilisation des fonds publics pour une politique d'investissement et de recherche est plutôt le fait des catégories sociales les plus aisées et les plus instruites.

Pour l'avenir, la priorité selon les Européens doit être accordée à une diminution de la dépendance énergétique envers l'étranger (45 %) et dans une moindre mesure à un effort pour réduire la pollution (29 %) même si ces actions supposent un coût supplémentaire. La recherche d'un moindre prix n'est recherchée que par 17 % des personnes interrogées.

La variable politique semble ici aussi jouer un rôle puisque la préférence pour l'indépendance est plus forte pour

la droite alors que c'est l'inverse pour la pollution ; les déterminants idéologiques semblent orienter les choix des objectifs en matière d'énergie.

Si les choix nationaux sont très divergents et si les résultats ne montrent qu'une majorité relative, ce souci d'indépendance énergétique comme objectif dominant de la politique énergétique semble néanmoins plus largement recherché qu'il n'y paraissait précédemment : en effet dans les solutions jugées les meilleures à satisfaire l'approvisionnement énergétique, les recherches de mises au point des énergies nouvelles sont l'élément privilégié (53 %) alors que la poursuite d'un approvisionnement à l'extérieur n'est acceptée que par 6 % des Européens. Les autres solutions (développement de la production nucléaire 11 %, augmentation de l'exploitation des ressources traditionnelles 13 %, économies d'énergie 12 %) se partagent également les autres places du classement.

Les divergences nationales sur les priorités de la politique énergétique (moindre coût, indépendance, moindre pollution) ont une répercussion sur ces derniers résultats puisque la priorité à la moindre pollution supposera une préférence pour une recherche vers les énergies nouvelles (Allemagne) ou pour les économies d'énergie (Luxembourg) alors que le choix du moindre coût permet d'accepter plus facilement la poursuite de l'approvisionnement à l'extérieur (Irlande), ce qui montre une certaine cohérence dans les choix opérés par chacun.

Ce désir d'indépendance énergétique qui semble s'exprimer à travers diverses réponses peut-il être le moteur d'une action commune dans le domaine de l'énergie ? L'enquête a voulu voir, dans une question générale (5) si pour chaque problème cité, les Européens préféreraient une action commune ou séparée. Disons d'emblée avant d'examiner les réponses sur l'énergie que :

- d'une part pour chaque problème, la solution commune est toujours préférée à plus de 60 %,
- d'autre part l'énergie n'arrive pas en tête de classement mais en 3<sup>e</sup> position (l'action commune y est conseillée par 71 % des personnes interrogées) après l'aide aux pays du tiers monde et la lutte contre la pollution.

Les différences selon les pays montrent surtout une préférence inconditionnelle pour l'action commune du Luxembourg et au contraire une certaine réticence au Danemark. Pour l'approvisionnement en énergie, le soutien aux actions communes, outre le Luxembourg (87 %), est apporté par la Belgique (78 %), l'Italie (78 %) alors que le Danemark (63 %), le Royaume-Uni (63 %) et la Grèce (57 %) restent plus réservés sur l'idée d'une action communautaire.

### C. L'image de marque des sources d'énergie

Le troisième volet de l'enquête cherche à cerner l'image de marque de diverses sources d'énergie auprès du public et surtout à faire préciser l'attitude des Européens vis-à-vis du nucléaire.

Dans les résultats donnés par l'enquête, il est clair qu'au regard des trois déterminants étudiés précédemment (stabilité des prix, sécurité d'approvisionnement, moindre pol-

lution) le pétrole est rejeté par l'ensemble des Européens. Cette désaffection à l'égard du pétrole se trouve encore confirmée par le fait que 80 % des personnes interrogées estiment souhaitable que la part du pétrole dans la production d'électricité diminue.

A l'opposé l'image des énergies renouvelables est claire aussi : ce sont les énergies les moins polluantes, l'argument de stabilité des prix et de sécurité d'approvisionnement étant moyen. L'aspect pollution est surtout mis en avant par la France, l'Italie, la Grèce et les Pays-Bas alors que les prix et la sécurité sont signalés par la Grèce et l'Italie.

Pour les autres énergies, leur image de marque est plus floue et les préférences dépendent du pays considéré :

- les Pays-Bas mettent en avant le gaz naturel pour la sécurité d'approvisionnement et le moindre coût, ce qui est normal pour un pays producteur de gaz naturel ;
- le Royaume-Uni a la même attitude mais considère en plus que c'est l'énergie la moins polluante ;
- la France privilégie le nucléaire pour la sécurité d'approvisionnement et le moindre prix, ce qui est normal aussi pour le 1<sup>er</sup> pays européen producteur d'électricité nucléaire ;
- la Belgique et l'Irlande mettent les combustibles solides en tête de leur classement.

Vis-à-vis du nucléaire, l'opinion européenne reste stable depuis 1978 (44 % de favorables en 1978, 38 % en 1982, 43 % en 1984). C'est au niveau des pays que les opinions ont connu différents mouvements :

- le public est de plus en plus favorable dans trois pays ; en Allemagne où le niveau atteint 45 %, aux Pays-Bas avec un niveau quand même faible 37 % (les opposants sont 47 % !) et en France « leader » du nucléaire avec 55 % de favorables ;
- le public croit de moins en moins à l'intérêt du nucléaire en Irlande (13 % en 1984 contre environ 40 % de favorables en 1978), au Danemark (22 % en 1984 contre 35 % en 1978), au Luxembourg (28 % en 1984 et 35 % en 1978) et enfin en Grèce (17 % en 1984) ;
- enfin dans trois pays, on a assisté à une chute plus ou moins brutale des opinions favorables entre 1978 et 1982 puis à un mouvement de réhabilitation du nucléaire entre 1982 et 1984. Trois pays présentent ces caractéristiques : le Royaume-Uni (plus de 50 % en 1978, moins de 40 % en 1982 et 41 % en 1984), l'Italie (avec respectivement pour les trois années, plus de 50 %, environ 30 % et 41 %), et enfin la Belgique (un peu moins de 30 %, 20 % et 37 %).

Ces divergences nationales à l'égard du nucléaire, qu'une précédente enquête a largement étudié en 1982, sont dues à des causes diverses :

- l'orientation politique,
- le niveau d'éducation,
- le choix des priorités énergétiques (indépendance ou moindre pollution).

Pourtant cette opinion relativement favorable au nucléaire, quand elle s'exprime de façon globale sous la forme « ça vaut le coup » (6), n'est plus aussi nette quand,

(5) Abordant les problèmes d'aide aux pays du Tiers-Monde, la lutte pour l'environnement, l'approvisionnement énergétique, l'aide aux régions les moins développées, la lutte contre la hausse des prix, la relance de l'économie et la lutte contre le chômage.

(6) Terme de l'enquête, opposé à « c'est sans intérêt », « cela présente des dangers inacceptables ».



au regard des trois critères déjà étudiés (prix, sécurité, environnement), il s'agit de savoir si la production d'électricité doit augmenter en utilisant plus le nucléaire ou les combustibles solides :

- environ 20 % des Européens n'ont pas d'opinion sur la question ;
- pour les autres, les choses ne sont pas très claires, nucléaire et combustibles solides rivalisent pour les critères prix (respectivement 39 et 42 %) et sécurité d'approvisionnement (39 à 44 %). Seul le critère environnement donne une vraie majorité aux combustibles solides (52 % contre 28 % pour le nucléaire).

Évidemment les opinions nationales des pays qui ne produisent pas de nucléaire (Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg) se prononcent de façon plus ferme pour les combustibles solides. Mais curieusement chez les producteurs de nucléaire, le soutien à cette option n'est pas en rapport avec ce que celle-ci représente dans leur propre bilan énergétique ; seule la France lui donne une véritable préférence quant aux prix et à la sécurité (ce qui était déjà apparent dans l'image de marque des différentes sources d'énergie analysées précédemment).

Il semble en fait, quand on regarde les réponses plutôt mitigées aux deux questions précédentes que le nucléaire est accepté *plus comme une nécessité*, un « point de passage obligé », que comme un choix délibéré au vu de critères précis. Et les réponses aux deux questions suivantes nous confirment dans cette idée : 43 % des Européens pensent que sans le développement des centrales nucléaires, l'augmentation attendue de la consommation d'électricité (qui ressortait nettement dans la 1<sup>re</sup> partie du rapport) ne pourra être obtenue et qu'au contraire il faudra restreindre cette consommation. Évidemment on objectera à cette interprétation que de l'autre côté 41 % pensent que cette idée de restriction est fautive. Pourtant l'enquête a eu la bonne idée de pousser les personnes interrogées plus loin dans leur représentation de l'avenir énergétique : en supposant vraie l'idée précédente (le non développement du nucléaire comme frein à la consommation d'électricité) cette éventualité est alors considérée comme plus ou moins grave par 83 % des personnes.

On s'aperçoit alors que les déterminants politiques qui influençaient les réponses générales sur l'option nucléaire ne jouent plus à ce niveau et que ce sont les notions de gravité (présentes et futures) des problèmes énergétiques et d'évolution attendue de la consommation d'électricité, analysées au début de l'enquête, qui expliquent ces réactions plus nettes vis-à-vis du nucléaire (et alors des pays comme la Grèce ou l'Irlande qui pensent, à 38 % pour le premier et à 52 % pour le 2<sup>e</sup>, que le fait de refuser l'option nucléaire n'entraînera pas une restriction de la consommation d'électricité reconnaissent par contre que si c'était vrai, ce serait très grave (coefficient de gravité (7) 3,12 pour la Grèce, et 3,30 pour l'Irlande ; à titre de comparaison, la France a un coefficient de 3,14).

Étant donné que cette acceptation du nucléaire comme filière énergétique indispensable n'est pas un « élan du cœur » pour une solution idéale mais un accord raisonné, les Européens restent sensibles aux risques liés aux centrales nucléaires ; celles-ci sont en effet classées comme 2<sup>e</sup> installation industrielle à risques pour le voisinage (après une usine chimique 80 % et au même rang qu'une usine

fabriquant des explosifs 64 %) bien avant une raffinerie de pétrole (26 %) ou un aéroport (13 %). Et cette idée du risque s'est accentuée depuis 1982, se focalisant particulièrement sur l'explosion de la centrale (23 % en 1982, 35 % en 1984) et le danger de stockage des déchets radioactifs (57 % en 1982, 69 % en 1984). Les risques ressentis face aux rejets radioactifs pendant le fonctionnement courant de la centrale demeurent relativement stables (51 % en 1982, 56 % en 1984).

Autant la centrale nucléaire est perçue comme une installation à risques par l'ensemble des pays (même la France mais seulement à 55 %), autant le type de danger plus ou moins ressenti est vu différemment selon les pays :

- pour certains tous les dangers se valent (Grèce) ;
- pour d'autres les rejets radioactifs de fonctionnement dominant (Luxembourg, Irlande) ;
- enfin le stockage des déchets est déterminant pour l'Allemagne (cf. critère de moindre pollution dominant dans ce pays).

### III. — Commentaire

Cette enquête qui vient en complément de celle de 1982 nous apporte beaucoup d'éléments intéressants quant aux connaissances des Européens dans le domaine de l'énergie (ou à leur manque de connaissance aussi) et reflète parfois les dilemmes rencontrés par les citoyens entre un sentiment profond (méfiance à l'égard du nucléaire) et une position raisonnée (gravité du refus du nucléaire s'il y a un impact sur le niveau économique).

Nous voudrions dans cette troisième partie dégager un enseignement de cette étude, mais aussi en marquer certaines limites :

- l'analyse des réponses des Européens permet-elle de conclure à une adéquation des attitudes et des objectifs, ce qui constituerait un atout important pour la réalisation des objectifs de la Commission ?
- que peut-on conclure sur la portée de telles enquêtes ?

#### A. L'adéquation des attitudes et des objectifs

Nous pouvons constater d'abord que les attitudes des Européens, tant sur l'intervention des pouvoirs publics que sur l'image des sources d'énergie, sont en harmonie avec un certain nombre d'objectifs communautaires :

- intégration de l'environnement dans les autres politiques, notamment la politique énergétique et recours accru au gaz naturel et au nucléaire favorables à une moindre pollution,
- maintien et si possible accroissement de la part des combustibles solides dans la consommation d'énergie primaire, notamment par l'utilisation de ceux-ci dans la production d'électricité,
- réduction à 10 % de la part du gaz naturel et du pétrole dans la production d'électricité,

(7) Coefficient de gravité : l'échelle va de 1 à 4. 1 signifiant pas grave du tout. 4 très grave.

- augmentation des combustibles solides (40 %) et du nucléaire (40 à 50 %) pour couvrir l'augmentation prévue de la consommation d'électricité,

- poursuite des programmes d'information et de consultation pour faire réaliser les économies d'énergie qui existent encore,

- développement des recherches sur la mise au point de nouvelles techniques pour les énergies renouvelables ou pour améliorer la rentabilité de la gazéification et de la liquéfaction du charbon, car les économies d'énergie faciles sont faites et désormais pour accroître le rendement énergétique, on dépend de ces technologies avancées,

- maintien des efforts dans la filière des réacteurs à neutrons rapides permettant de réduire dans l'avenir la dépendance vis-à-vis de l'uranium (8).

Par contre le régime d'aides à l'industrie charbonnière (9) ne correspond pas à l'idée que les Européens se font de la meilleure utilisation des interventions financières de la puissance publique puisqu'il s'agit d'aides sous différentes formes (subventions au déficit, aides aux ventes, aides aux investissements...), dont une des conséquences est de réduire le prix de vente aux utilisateurs. Or dans la hiérarchie des priorités, les interventions financières publiques doivent d'abord viser la recherche globale vers d'autres formes d'énergie, puis les aides aux particuliers qui font des économies d'énergie et en dernier lieu les subventions à certaines formes d'énergie permettant d'en diminuer le prix aux utilisateurs.

Cet ensemble de mesures est, en théorie, véritablement en opposition avec les priorités souhaitées par les Européens, puisque la recherche d'une *plus grande indépendance énergétique* vis-à-vis de l'extérieur *même si cela coûte plus cher* se détache nettement dans les choix. Cela semble donc vouloir dire que les Européens sont prêts à acheter une énergie communautaire même si elle est plus chère que celle fournie par les pays extracommunautaires ; dans cette logique, le principe d'aides aux ventes (10) n'a pas de raison d'être. Or en pratique on s'aperçoit que ces grands principes ne sont pas appliqués et que les charbons importés ont souvent la préférence ; on comprend alors pourquoi l'ensemble des aides aux industries charbonnières, même si elles s'opposent à deux grands principes de l'opinion publique européenne, est indispensable pour orienter les choix des consommateurs.

Enfin l'acceptation majoritaire d'une politique énergétique commune nous semble devoir être relativisée : d'une part pour chaque problème exposé, la majorité des réponses juge la solution commune préférable ; d'autre part la question est posée de façon beaucoup trop globale pour signifier un véritable assentiment à une action organisée ;

(8) « Industries nucléaires dans la Communauté » COM (85) 401 final 23 juillet 1985.

(9) « Nouveau régime communautaire d'aides et États en faveur de l'industrie charbonnière » (COM (85) 525 final, 25 septembre 1985.

(10) « Aides aux ventes » : « Des aides destinées à fournir du charbon à des marchés spécifiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles n'excèdent pas, pour chaque région ou entreprise charbonnière individuelle, l'écart entre les coûts moyens prévisibles par tonne de charbon produite et le prix comparable de charbon en provenance de pays extracommunautaires livré dans sa principale zone de vente en vertu de contrats d'approvisionnement de long terme ». Article 4 de la décision de la Commission COM (85) 525 final.

elle ne correspond en fait qu'à un accord de principe, accord qui ne serait pas forcément confirmé dans une analyse plus détaillée précisant les différents types de mesures qu'on peut mettre en place en commun. En théorie, il est vrai que les problèmes exposés peuvent soulever un intérêt général car ils se posent pratiquement à l'ensemble des pays européens, mais si on aborde d'autres étapes (l'ordre de priorité des problèmes à régler, les mesures souhaitables, la contribution et la forme de celle-ci pour chaque pays), on butera immédiatement sur des oppositions ou des réticences, parfois difficiles à expliquer, mais insolubles et souvent liées aux différences de fait qui existent entre les pays (cf. 1<sup>re</sup> partie).

## B. La nécessaire prudence d'interprétation de l'enquête

Il semble qu'au travers du rapport, on puisse déceler quelques limites à la portée d'un tel questionnaire, dues bien souvent à la difficulté d'interpréter des résultats sur des sujets aussi divers.

Il nous semble d'abord nécessaire de compléter le lien de causalité établie entre l'évolution attendue de la consommation d'électricité et la gravité des problèmes énergétiques (qui serait d'ailleurs plutôt une simple corrélation) ; le simple fait de prévoir une augmentation de la consommation d'électricité n'est pas suffisant pour induire une inquiétude de l'opinion publique et donc une prise de conscience de la gravité des problèmes énergétiques. La prise de conscience résulte plus de tout un ensemble de faits et de perceptions. D'ailleurs l'accroissement de la consommation d'électricité n'est envisagée que par 63 % des Européens alors que le degré d'indépendance des pays est jugé faible pour 80 % des gens. A ce niveau les éléments de réponse ne peuvent être pris deux à deux mais le sentiment général des Européens résulte de tout un faisceau de convictions plus ou moins étudiées ou analysées par le public. Et le rapport le démontre lui-même puisqu'une bonne partie des questions abordées ultérieurement sont elles aussi mises en relation avec la sensation de gravité ressentie.

En deuxième lieu, nous remarquons que le rapport établit un lien entre ceux qui ont fait des économies d'énergie (87 %) et ceux qui sont prêts à en faire (72 %) mettant ainsi en valeur un *effet d'expérience*.

S'il est vrai que cet effet existe, car celui qui a déjà réalisé des travaux d'économie d'énergie a déjà franchi les deux étapes les plus difficiles et parfois les plus longues à savoir l'information toujours difficile à obtenir quand on la veut précise, et la réflexion sur ce qu'on est prêt à entreprendre comme type de travaux, il faudrait néanmoins rappeler que, techniquement et économiquement, plus on fait d'économies d'énergie et plus il devient difficile d'en faire, même quand on se dit « disposé » à continuer. Par conséquent le bon vouloir manifesté par une partie des personnes interrogées ne se concrétisera jamais par de véritables actions, même si les conditions économiques (niveau des prix relatifs des énergies, types d'aides financières accordées, budget des ménages) restent identiques.

Notre troisième remarque portera sur l'intervention publique, dans le domaine énergétique qu'il faudrait réussir à mieux cerner : dans l'introduction du rapport, on trouve en effet : « L'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie est largement admise par les Européens. »



• or premièrement s'ils disent « oui » à l'action des pouvoirs publics, c'est pour « recommander des économies d'énergie » plutôt que pour en « imposer » (57 % contre 38 %),

• de plus si les interventions financières des pouvoirs publics sont « tout à fait ou assez justifiées » (pour plus de la moitié des personnes interrogées), c'est surtout dans le but d'aider la recherche globale sur les nouvelles formes d'énergie beaucoup plus que pour aider les particuliers ou pour subventionner des mesures précises.

Par conséquent les réponses semblent quand même restrictives : l'intervention publique doit être en fait réservée à des choses d'envergure, indispensables pour l'avenir, que les particuliers ne peuvent envisager par eux-mêmes.

D'un autre côté, nous ne pouvons nous empêcher de nous étonner de cette réaction peu matérialiste alors que les subventions ont souvent constitué le seul moyen de faire agir les individus tant comme ménage consommateur que comme entrepreneur.

Enfin dans la dernière partie consacrée aux diverses sources d'énergie, à leur image de marque et à l'étude du nucléaire, deux conclusions nous semblent devoir être complétées.

Tout d'abord si la relation entre la source d'énergie préférée par chaque pays et les options générales de politique énergétique (indépendance, moindre pollution, prix) existe statistiquement et même dans l'esprit des personnes interrogées, elle n'est pas forcément suffisante pour expliquer les préférences nationales en matière de sources d'énergie ; le rapport le laisse sous entendre mais ne dit pas comment alors expliquer ces choix.

« Les choix exprimés ici sont faiblement liés aux options de politique énergétique : ceux qui estiment qu'il faut développer l'indépendance énergétique sont un peu plus favorables au nucléaire, ceux qui estiment que la moindre pollution doit être l'objectif prioritaire sont un peu plus favorables aux énergies renouvelables. »

En fait en regardant les choix nationaux, il est frappant de constater que mis à part la quasi unanimité des pays (8 sur 10) pour les énergies renouvelables pour le critère de moindre pollution, pour les autres critères (prix et sécurité), les pays mettent en tête l'énergie dont ils sont relativement bien dotés.

Pays-Bas	—	Gaz naturel
Royaume-Uni	—	
France	—	Nucléaire
Belgique	—	
Irlande	—	Combustibles solides
Italie	—	
Grèce	—	Énergies renouvelables (sachant que dans celles-ci, c'est essentiellement le solaire qui a le plus de perspectives de développement)

Par conséquent il est difficile de conclure à l'aspect raisonné de ces réponses, elles seraient plutôt intuitives et

ne dénotent pas forcément une bonne connaissance des caractéristiques des différentes sources d'énergie.

La deuxième conclusion qu'il faudrait pouvoir compléter concerne le rôle du nucléaire dans la consommation d'électricité (comme seul facteur évitant de devoir restreindre notre consommation) et la gravité éventuelle d'une telle restriction. En effet il est un peu succinct de dire, ainsi que le fait le rapport, qu'au travers de ces deux questions (11), on a analysé *l'enjeu économique* du nucléaire ; il aurait fallu une question complémentaire faisant expliquer aux Européens à quel point de vue économique, la restriction de consommation d'électricité nuirait le plus afin de voir s'ils maîtrisent plus ou moins les liens entre les deux sphères. Pourtant les réponses positives à la gravité d'une restriction de consommation d'électricité suggèrent que c'est bien à cet enjeu économique que les Européens ont pensé et qu'alors leurs réponses mitigées pour le nucléaire devraient être réévaluées (12).

En conclusion il nous semble utile d'insister sur les différences nationales qui existent, au plan énergétique, entre les États membres de la Communauté ; différences de fait d'une part car l'évolution suivie par les pays européens depuis la crise de 1973 ne les a pas forcément rapprochés, différences de vision d'autre part, ainsi que l'enquête l'illustre largement. En effet ces différences expliquent les nombreuses difficultés rencontrées dans la mise en place d'une politique énergétique communautaire mais on peut se demander, ainsi que le suggère Christopher Audland, « Do we still need a Community Energy Policy... ? » (13) surtout quand aucun risque immédiat de pénurie ne se pointe à l'horizon. Bien sûr ce serait oublier l'expérience du passé et les recommandations non suivies d'effet de la Commission pour éviter les 2 premiers chocs pétroliers. N'est-on pas sur le point d'en laisser préparer un troisième.

(11) « On dit que si nous ne développons pas les centrales nucléaires, nous serons bientôt obligés de restreindre notre consommation d'électricité. Croyez-vous que c'est vrai ou non ? »

« Et à supposer que cela soit vrai, est-ce que ce serait très grave, assez grave, peu grave, pas grave du tout ? »

(12) Ce dernier point illustre bien l'impression ressentie tout au long du rapport : pour intéressantes qu'elles soient, les questions de l'enquête, permettent-elles d'aider les services opérationnels ? En d'autres termes la formulation des questions ne semble pas assez articulée avec les besoins des services de la Commission : s'il est intéressant d'avoir d'un côté les idées et objectifs de la Commission, de l'autre les résultats de l'enquête, ne serait-il pas possible que les deux soient mieux intégrés, notamment par une plus grande participation de la Direction générale Énergie à la préparation du questionnaire. Dire ceci revient à poser une fois de plus le difficile problème de la nécessaire coopération entre les organismes de sondage, non spécialisés dans le problème étudié, et les spécialistes du sujet, peu au fait des difficultés des sondages.

(13) Bulletin du personnel de la Commission.

# LA POLITIQUE SIDÉRURGIQUE COMMUNAUTAIRE 1980-1985 : BILAN ÉCONOMIQUE ET PERSPECTIVES\*

Jacques SOENENS

*Commission des Communautés européennes*

Parmi l'ensemble des secteurs industriels en crise, la sidérurgie a bénéficié au niveau communautaire d'un traitement spécifique. Ceci résulte d'abord des compétences et des responsabilités particulières que confère dans ce domaine le traité CEEA à la Commission, mais également de la forte concentration de ce secteur dans quelques régions réparties dans presque tous les États membres. Dans ces régions, l'industrie sidérurgique représente souvent la principale, sinon la seule, activité industrielle, ce qui explique qu'aucun gouvernement ne peut négliger les conséquences d'un effondrement de cette activité, même si globalement elle n'intervient (le Luxembourg excepté) que pour moins de 1 % dans la formation du produit national des États membres.

Il a néanmoins fallu attendre plusieurs années, en fait de 1975 à 1980, avant que les gouvernements, les entreprises et les syndicats admettent que la chute brutale des taux d'utilisation, — de 50 % environ en 1980 par rapport à plus de 80 % en 1974 —, n'était pas une simple péripétie conjoncturelle mais reflétait une inadaptation beaucoup plus profonde des structures.

Le diagnostic de la crise étant maintenant largement partagé par tous (1), le présent article se limitera à en rappeler les grandes lignes avant d'approfondir les objectifs et les résultats de la politique communautaire et de dégager les perspectives d'avenir d'un secteur dont l'emploi de 790 000 personnes au début de la crise en 1975 a été réduit à 420 000 personnes en fin d'année 1985.

Le problème est d'actualité étant donné que le plan anti-crise est arrivé, fin 1985, à son terme, même si certaines mesures seront maintenues jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1988 au plus tard, date à laquelle la libre concurrence sera à nouveau totalement rétablie.

## I. — Le diagnostic

Dès 1975, le marché sidérurgique est caractérisé par un développement divergent entre l'offre disponible et la demande à la suite de l'action de plusieurs phénomènes jouant en sens divers.

Du côté de la demande :

— la récession frappe de plein fouet la sidérurgie dont l'activité est directement liée à la croissance économique générale et, en particulier, aux investissements (2/3 de l'acier sont consommés par l'industrie des biens d'équipement). On estime, en général, qu'une croissance de 3 % du produit national est nécessaire pour maintenir constante la consommation d'acier, alors qu'en moyenne la croissance du produit national n'a pas dépassé 2 % depuis 1975 ;

— l'acier se trouve de plus en plus en compétition avec d'autres produits (aluminium, plastique, verre...) sur des marchés dont il était le fournisseur traditionnel (automobile, emballage, ...) ;

(1) Voir à cet égard l'article de G. VANDERSEYPEN, "La restructuration de la sidérurgie européenne : une œuvre en voie d'achèvement", *Revue du Marché Commun*, n° 280, sept.-oct. 84. Outre une analyse approfondie des causes et des effets de la crise sidérurgique l'auteur fournit un état d'avancement de la restructuration à la mi-1984.

(\*) Le présent article n'engage que son auteur.





— la sidérurgie elle-même par ses efforts technologique constants tant au niveau de l'outil de production que des produits, non seulement a relevé les performances techniques des installations de production mais, en même temps, a amélioré la qualité de ses produits pour un poids plus faible ;

— enfin, et plus que par le passé, ce sont plutôt les secteurs faibles consommateurs d'acier (secteur tertiaire, électronique...) qui soutiennent le développement économique, alors que les industries fortes utilisatrices d'acier concentrent leurs investissements beaucoup plus sur la réduction de leurs coûts de production que sur l'extension de leurs possibilités de production.

Du côté de l'offre :

— la durée de mise en œuvre des investissements sidérurgiques (2 à 4 ans et parfois plus) fait qu'ils risquent d'arriver à maturité, et ce fut le cas pour les investissements décidés en 1973 et 1974, alors que le marché est déjà caractérisé par une surabondance ;

— des sites modernes et nouveaux ont été développés sans que les sites anciens qu'ils étaient appelés à remplacer, ne soient parallèlement fermés. A cet égard, la bonne conjonction qui prévalait sur le marché au cours des années précédant la crise, a représenté un frein supplémentaire à la fermeture des capacités vétustes, qui, du fait de prix de vente provisoirement élevés, paraissaient rentables ;

— l'acier est, par excellence, une industrie internationale et souvent considéré comme la base de l'industrialisation : la dernière décade a été marquée par l'émergence de plusieurs pays nouveaux producteurs. Il en est évidemment résulté un accroissement important de l'offre et donc de la concurrence au niveau mondial mais également la quasi disparition de certains marchés d'exportation pour les entreprises communautaires.

Dans cette situation, d'affaiblissement de la demande et d'accroissement de l'offre, les entreprises ont eu pour souci principal de préserver, quel qu'en soit le prix, leurs volumes de ventes. Rapidement étranglées sous le poids de leur endettement, elles se sont trouvées en état virtuel de faillite, obligeant les gouvernements à intervenir de plus en plus massivement, mais sans résultat, faute d'un assainissement simultané des structures de production.

## II. — Les mesures

Entre 1975 et 1980 la Commission était déjà intervenue sur le marché sidérurgique en imposant des prix minima pour les produits les plus sensibles et en instaurant un système de répartition des livraisons auquel les entreprises étaient appelées à s'engager volontairement. Ces mesures avaient certes permis, entre 1977 et 1979 de réduire les tensions sur le marché, mais une nouvelle chute de la demande en 1980 avait immédiatement ravivé la concurrence, d'autant plus que la période d'accalmie relative n'avait pas été mise à profit par les gouvernements et les entreprises pour entamer le mouvement d'assainissement des structures de production. C'est dans ce contexte que le « plan DAVIGNON » a progressivement été mis en place et que la Commission est intervenue de plus en plus directement et de manière de plus en plus contraignante.

Il était évident que sans une remise en ordre fondamentale du marché comportant une adaptation satisfaisante de l'offre à la demande ainsi que le rétablissement de structures financières saines des entreprises, jamais les conditions normales de concurrence ne pourraient être rétablies durablement.

Une fois que les États s'étaient engagés dans le secteur, il leur était extrêmement difficile de se retirer, malgré leur intention souvent proclamée de le faire, s'ils n'obtenaient des garanties d'un comportement « loyal » sur ce marché et n'avaient la conviction que « leur » secteur sidérurgique était techniquement et financièrement apte à dégager par ses moyens propres les conditions de sa survie.

Le plan anti-crise mis en place en 1980-1981 s'articulait autour de trois grands volets (2).

— **complémentaires**, car pris isolément ils aboutissent inévitablement à des distorsions discriminatoires de concurrence et,

— **temporaires**, pour éviter que l'inertie naturelle des entreprises, ne mène progressivement le secteur sidérurgique vers un système de type agricole.

### Le volet interne

En instaurant des quotas obligatoires de production et de livraison, fondés sur des références historiques indépendantes de la compétitivité relative des entreprises, la Commission introduit un système de gel des parts de marché. Ce faisant, l'offre est artificiellement adaptée à la demande et l'avantage quantitatif que peut escompter une entreprise d'une politique agressive des prix est supprimée. Parallèlement, la Commission a maintenu et même renforcé sa politique de prix en fixant pour plusieurs produits des prix minima ainsi que des prix d'orientation ; ceux-ci correspondaient aux objectifs à atteindre compte tenu des coûts de production moyens supportés par les producteurs de la Communauté.

Ce premier volet était indispensable pour enrayer l'hémorragie financière des entreprises et leur procurer la « sérénité » nécessaire pour entamer leur restructuration. Il comporte une obligation de solidarité de la part des entreprises les plus efficaces qui ne peuvent, pendant la durée d'application de ce régime, améliorer leurs positions sur le marché aux dépens des entreprises moins performantes. A cet égard, l'organisation de marché a des effets comparables à ceux des aides publiques mais, à cette différence près, qu'elle n'induit pas de distorsions de concurrence aussi discriminatoires, puisqu'elle procure un avantage égal à chaque entreprise.

Il faut cependant nuancer ceci, dans la mesure où le régime de quotas n'a couvert au plus que 85 % de la production. Il y a donc eu, notamment dans le secteur des aciers spéciaux, des changements importants des parts relatives de certaines entreprises à la faveur de la plus grande liberté qui leur était laissée dans ce domaine.

(2) Les mesures sociales et régionales d'accompagnement, bien que faisant partie intégrante de la politique sidérurgique communautaire, n'ont pu être traitées dans le présent article. L'importance des développements qu'elles méritent, nécessiterait en fait un article particulier.



## Le volet restructuration

Le développement de la crise sidérurgique depuis 1975 avait confirmé la résistance des entreprises à toute rationalisation en profondeur malgré, ou peut-être en raison de, l'interventionnisme accru des États. Ceux-ci ne sont jamais parvenus à imposer aux entreprises bénéficiaires d'aides publiques, et en contrepartie de celles-ci, l'abandon d'outils de production, même des plus obsolètes.

Dans la mesure où la situation financière désastreuse des entreprises exigeait en tout état de cause des interventions financières publiques importantes, la Commission ne pouvait éviter d'en accepter le principe en raison notamment des conséquences sociales et régionales qu'aurait entraîné leur disparition. Elle y mettait toutefois trois conditions :

- que ces aides ne dépassent pas ce qui était nécessaire au maintien et à la survie des activités rentables ;
- que les entreprises aidées contribuent à l'assainissement du marché par des réductions de capacités ; celles-ci étant la contrepartie aux restrictions de concurrence imposées aux entreprises les plus efficaces ;
- que ces aides soient enfin limitées dans le temps.

Cette attitude de la Commission, qui introduisait une souplesse importante par rapport à la rigueur du Traité CEEA, lequel interdit le versement de subventions et d'aides publiques à la sidérurgie, a eu pour premier effet de retourner contre ceux qui en bénéficiaient, l'arme des aides. Compte tenu des conséquences anesthésiantes de toute aide, et en particulier des aides à la couverture des pertes (aides au fonctionnement), seul un système juridiquement contraignant, pouvait obliger les entreprises à opérer des réductions de capacités et à adapter leur gestion aux contraintes du marché.

C'est sur cette base que la Commission avait fondé sa politique en matière d'encadrement des aides : les interventions financières publiques ne pouvaient être autorisées que moyennant la réalisation par les entreprises bénéficiaires de programmes de restructuration comportant la fermeture d'installations de production en rapport avec l'importance des aides et de nature à rétablir leur viabilité financière, sans nouvelles aides, à partir de 1986.

## Le volet externe

La crise sidérurgique n'a évidemment pas une origine exclusivement communautaire. Toutes les entreprises dans le monde sont soumises aux mêmes contraintes d'évolution de l'offre et de la demande, bien que la chute des besoins d'acier ait surtout affecté les pays industrialisés. Néanmoins, la sidérurgie de la Communauté s'est montrée plus vulnérable que d'autres en raison notamment de l'attrait que représente pour les exportateurs son marché intérieur qui, avec celui des États-Unis, est le consommateur le plus important de produits sidérurgiques. La compétition y est d'autant plus vive que l'industrie utilisatrice est largement indépendante de la sidérurgie.

Dans la mesure où les importations atteignaient déjà au début de la crise 10 % environ de la consommation interne et que la tendance était à la hausse, la Commission ne pouvait prendre le risque, alors qu'elle limitait les programmes de production des entreprises communautaires et leur imposait des réductions drastiques des capacités, que ces sacrifices soient immédiatement annulés par un accroissement des importations.

Dans ce contexte, la Communauté a mis en place un système de limitation des importations, prévoyant pour les pays tiers exportateurs l'alternative suivante :

— soit, cas le plus général, ils acceptent de conclure des arrangements bilatéraux fixant les quantités annuelles d'importations et les conditions de prix ;

— soit, ils sont soumis au système général de surveillance fondé sur les « prix de base ». Ceux-ci correspondent en fait à des prix minima obligatoires et reflètent les coûts de production supportés par les entreprises les plus efficaces opérant dans des conditions normales de marché. En cas de dépassement de ces prix, la Commission peut imposer des mesures anti-dumping.

## III. — Le dispositif

C'est en octobre 1980 que le Conseil déclarait « l'état de crise manifeste » et donnait ainsi pouvoir à la Commission d'instaurer un régime de quotas de production pour une première période de neuf mois. Par la suite, ce régime fut plusieurs fois prorogé. Il devait en principe être abrogé en même temps que le code des aides, soit le 31 décembre 1985 mais il fut partiellement prolongé le 30 octobre 1985 pour une période d'un maximum de deux ans.

Les règles applicables aux aides publiques ont fait l'objet de deux « codes des aides » : le premier en février 1980, ne concernait que les aides spécifiques ; le second en août 1981, était élargi à toutes les aides, y compris les aides générales.

En mars 1985, certains délais du code des aides ont été prolongés de manière à pouvoir autoriser des aides additionnelles avant la fin 1985. Cette modification, qui ne remettait en cause ni les objectifs du code ni l'échéance du 31 décembre 1985, était néanmoins nécessaire pour pouvoir réduire les charges financières de plusieurs entreprises à un niveau compatible à celui supporté par leurs concurrents. Les enveloppes financières antérieurement autorisées par la Commission pour couvrir l'ensemble des opérations de restructuration (industrielle et financière) avaient en fait été épuisées plus rapidement que prévu pour couvrir :

— d'une part, le coût des restructurations industrielles supplémentaires exigées par la Commission par rapport à ce que les États membres envisageaient, lors de la notification de leurs intentions en matière d'aides ;

— des pertes d'exploitation encourues et qui s'étaient avérées supérieures à ce qui pouvait être envisagé lors de l'élaboration des programmes de restructuration.

Il eut en effet été illusoire d'escompter un redressement durable de l'industrie sidérurgique si les entreprises, malgré de meilleures structures de production, étaient ensuite asphyxiées sous le poids de leurs charges financières.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986, la sidérurgie est à nouveau soumise à l'article 4c du traité CEEA : en dehors de certaines aides à l'environnement, à la recherche et au développement ainsi qu'à la fermeture, toute intervention financière publique est interdite.

Enfin, le Conseil, depuis 1978, donne annuellement mandat à la Commission pour négocier, dans le cadre de lignes générales préalablement définies, les termes des arran-



gements bilatéraux. Alors que c'est dans ce domaine que le Traité CECA donne le moins de compétences à la Commission, le Conseil lui a accordé des pouvoirs importants tant pour conclure que pour gérer les accords avec les pays tiers. Le maintien au-delà de 1985 du volet externe de la politique communautaire est évidemment lié à la prorogation des mesures d'organisation de marché.

Il convient de souligner qu'aucun État membre ne s'est opposé à l'avis conforme exprimé par le Conseil sur les différents aspects du plan anti-crise. Si cette position a renforcé l'autorité de la Commission dans sa gestion du dossier sidérurgique, il faut néanmoins reconnaître qu'elle ne signifie pas nécessairement que tous les États membres avaient sur tous les aspects de la politique communautaire une parfaite identité de vue. Certains Gouvernements ont, en effet, dû renoncer temporairement à des principes de politique économique qui leur étaient chers, mais ce faisant ils marquèrent leur volonté de maintenir avant tout l'unicité du marché sidérurgique en s'opposant à la mise en œuvre de stratégies nationales qui n'avaient aucune chance de succès dans un marché intégré et soumis aux dispositions strictes du traité CECA, notamment en matière de concurrence.

#### IV. — Les résultats

Les Ministres de l'industrie et la Commission s'étaient fixés en novembre 1982 à Elseneur comme objectif politique l'élimination, dans le cadre et les délais du code des aides, de 30 à 35 millions de tonnes de capacités de laminés à chaud par rapport à la situation de l'année 1980. En s'accordant sur cet objectif, la Commission et les États membres étaient parfaitement conscients qu'en 1986 subsisterait une surcapacité importante : les objectifs généraux « acier » établis en 1982 avaient déjà évalué l'excédent global à près de 50 millions de tonnes (par rapport à une capacité installée de 167 millions de tonnes) sur base d'un taux d'utilisation « optimal » de 80 %.

En fait, l'objectif d'Elseneur, qualifié à l'époque par beaucoup comme trop ambitieux tenait compte, non seulement des réalités industrielles, mais également des contraintes socio-régionales qui limitaient, au moins dans une première étape, la « faisabilité politique » d'un certain nombre de restructurations industrielles. La réalisation de cet objectif devait permettre à l'industrie d'accéder en 1986 à un taux d'utilisation de 70 %, jugé comme le minimum nécessaire pour que la plupart des entreprises sidérurgiques restructurées puissent assurer leur viabilité et affronter, à cette date, une libéralisation progressive du marché.

Au terme du code des aides, les réductions de capacités demandées par la Commission aux États membres étaient réalisées, et dans certains cas même dépassées. Une diminution globale de 32 millions de tonnes de capacités en laminés à chaud, soit un montant se situant à l'intérieur de la fourchette fixée à Elseneur, était obtenue.

Le tableau ci-après fournit l'évolution des capacités entre 1980 et 1986 ainsi que les réductions de capacités réalisées par rapport à celles exigées par la Commission dans ses décisions d'autorisation d'aides :

en 000 tonnes

	Capacités de production				Réductions exigées par la Commission
	1980	1986	Réductions réalisées		
			000 t/an	%	
	1	2	3	4	5
R.F.A.	51 869	45 140	6 729	13,0	6 010 (1)
Belgique	16 028	12 842	3 186	19,9	3 411 (2)
France	26 869	20 724	6 145	22,9	6 056
Italie	36 294	29 094	7 200	19,8	6 634
Luxembourg	5 215	3 920	1 295	24,8	1 045
Pays-Bas	7 597	5 865	1 732	22,8	950
Royaume-Uni	22 840	17 409	5 431	23,8	5 155
Danemark	941	875	66	7,0	66
Irlande	57	333	+ 276	—	—
Grèce	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	—
Total EUR 9	167 710	136 142	31 508	18,8	29 327

(1) compte non tenu d'une entreprise allemande.

(2) dont prêt de 250 000 t. de capacités du Luxembourg à la Belgique

Les réductions de capacités représentent des données nationales, lesquelles recouvrent évidemment des situations individuelles très différentes puisque les sacrifices les plus importants ont été demandés aux entreprises les plus aidées et les plus vulnérables. Ainsi, les entreprises les plus fortement subventionnées (à savoir la sidérurgie publique belge, britannique, française et italienne, ainsi qu'une entreprise de la Sarre), bien que ne représentant que 45 % de la capacité totale, sont intervenues pour 63 % (20 millions de tonnes environ) dans le total des fermetures. Elles ont ainsi réduit, en moyenne, de 27 % leur capacité de production ; les entreprises moins aidées réduisant, quant à elles, leurs capacités de 13 % en moyenne.

Bien que des réductions supérieures à celles revendiquées par la Commission aient dans certains cas été obtenues, cela ne signifie pas que l'opération se soit déroulée sans heurts. Au contraire, le « levier juridique » qu'a constitué le code des aides s'est avéré indispensable pour obtenir des entreprises des réductions de capacités sur lesquelles les États membres avaient pourtant marqué un accord unanime. Ce n'est qu'à force d'une pression constante que la Commission a finalement atteint l'objectif quantitatif. Lors de l'accord d'Elseneur en novembre 1982, les engagements ne portaient encore que sur 8 millions de tonnes ; en juin 1983, malgré les résultats financiers désastreux qu'affichaient la plupart des entreprises, en raison justement de leurs structures de production mal adaptées, les États membres ne présentaient à la Commission qu'une réduction globale de 18,4 millions de tonnes. Dans ses décisions d'autorisation conditionnelles des aides, la Commission se voyait contrainte d'imposer des réductions supplémentaires de plus de 8,3 millions de tonnes. Enfin, le 1<sup>er</sup> juillet 1985, la Commission exigeait des entreprises dont la viabilité était subordonnée au versement d'enveloppes d'aides additionnelles, 2,6 millions de tonnes de réductions supplémentaires, soit globalement 29,3 millions de tonnes.

Parallèlement, la Commission a vérifié si les programmes de restructuration des entreprises étaient à même d'assurer dans des conditions réalistes de marché et de prix, la viabilité financière des entreprises. Dans la mesure où la « viabilité » représente des comptes financiers tout juste en équilibre, il faut être conscient que la situation de beaucoup d'entreprises restera très précaire, surtout si les améliorations prévues dans les plans sur lesquels la Commission s'est prononcée, sont réalisées avec retard.

En regard du résultat acquis, il faut évidemment prendre en compte le coût de l'opération supporté par les budgets nationaux. Il est impressionnant : toute aide confectionnée, il atteint 38 milliards d'Écus entre 1980 et 1985. A ce montant s'ajoutent les aides sociales nationales et communautaires qui représentent également plusieurs milliards d'Écus.

La suppression de toute possibilité d'aides nouvelles, — exception faite de celles concernant l'environnement, la recherche et le développement et, sous certaines conditions, les aides à la fermeture —, force la sidérurgie à finaliser maintenant par ses moyens propres, le processus de restructuration.

## V. — L'après 1985

Le portrait de la sidérurgie européenne au seuil de 1986, comparé à ce qu'elle était en 1980, se dessine autour des traits suivants :

— le taux d'utilisation moyen s'est amélioré de près de vingt points et plusieurs entreprises réalisent dès maintenant des taux de marche supérieurs à 75 % par rapport à une moyenne communautaire d'environ 70 % ;

— les investissements qui ont dépassé 16 milliards d'Écus au cours de cette période (soit 110 Écus par tonne de produit laminé à chaud) ont été principalement concentrés sur le relèvement de la productivité des installations et de la valeur ajoutée des produits. Ainsi, par exemple, la production d'acier par voie de coulée continue est passée de 30 % en 1980 à 75 % fin 1985 ; les produits plats revêtus représentent actuellement 45 % des capacités en tôles minces à froid par rapport à 31 % en 1980 ;

— les structures de production ont été largement modifiées :

- meilleure concentration de la production sur les installations les plus performantes ;
- abandon des activités les moins rentables au bénéfice des entreprises disposant de procédés de fabrication plus performants ;

— les structures financières ont été largement assainies : les charges financières qui, au début des années 1980, dépassaient souvent et largement 10 % du chiffre d'affaires ont été ramenées, grâce aux injections de capitaux publics, à un niveau compatible avec les contraintes de viabilité à long terme (4 à 5 % environ du chiffre d'affaires) ;

— conséquence inévitable des restructurations, mais également condition au maintien d'un emploi stable à terme, la main-d'œuvre a été réduite de 37 % entre 1980 et fin 1985 (soit 250 000 personnes ; 120 000 emplois ayant en outre été perdus entre 1974 et 1980) ;

— enfin, et ce facteur ne peut être sous-estimé, la crise a montré la fragilité des structures de la sidérurgie dès que l'équilibre entre l'offre et la demande était durablement rompu. Un comportement des entreprises comparable à celui de 1980 engendrerait inévitablement un résultat comparable.

La question est maintenant de savoir si les résultats obtenus au cours des dernières années permettront à la sidérurgie communautaire de poursuivre, en dehors de tout système contraignant, le processus de restructuration.

L'environnement dans lequel les entreprises devront opérer restera difficile, car il ne faut pas s'attendre à ce que les excédents qui subsistent encore sur le marché se réduisent par une reprise de la demande d'acier ; au contraire, d'ici 1990, les besoins en produits sidérurgiques devraient globalement rester stables.

La réponse dépendra en premier lieu du comportement qu'adopteront les entreprises face au déséquilibre actuel de l'offre et de la demande. Globalement, on peut distinguer deux types de comportement en fonction de la situation des entreprises :

— d'une part, celui des entreprises fortement aidées qui ont dû répondre à des demandes plus importantes de réductions de capacités. Leurs taux d'utilisation sont en conséquence relativement élevés et elles ne pourront réduire leurs capacités de production qu'en abandonnant totalement ou partiellement des activités sur lesquelles elles ont fondé leur viabilité ;

— d'autre part, celui des entreprises moins aidées qui disposent de réserves de capacités de production, mais dégagent par contre de meilleurs résultats financiers. Ces entreprises auront tendance à maintenir ces réserves afin d'améliorer la charge de leurs installations.

Le maintien partiel d'une organisation de marché, prévue pour une période maximale de deux ans (1986-1987) bien que nécessaire, pour éviter un passage trop brutal d'un marché réglementé à un marché totalement libre, risque de ralentir toutefois dans l'immédiat la poursuite du processus de restructuration, puisque certains outils de production moins efficaces bénéficient de taux d'utilisation satisfaisants grâce aux quotas de production qui leurs sont alloués.

Enfin, la résorption des excédents de capacités se trouvera également freinée par la résistance des entreprises sidérurgiques de la Communauté aux coopérations transfrontalières. Alors que le marché communautaire de l'acier est fortement intégré, la restructuration constituait une chance unique de concrétiser cette intégration par des synergies internationales qui auraient largement facilité certaines rationalisations. Or, à l'issue du code des aides, une seule synergie importante, entre sidérurgies belge et luxembourgeoise, est à relever alors que la crise a contribué à l'échec de la seule fusion transnationale déjà existante (groupe ESTEL, contrôlé à parité par HOOGOVENS, Pays-Bas et HOESCH, Allemagne).

Les résistances à une adaptation entre l'offre et la demande évoquées ci-dessus n'auraient qu'une importance secondaire si elles ne menaient finalement les entreprises à un comportement agressif en matière de prix.

Les entreprises étant amenées en période de faible conjoncture à réduire leurs prix de vente de manière à couvrir leurs seuls coûts marginaux, le poids élevé des coûts fixes qui caractérise la sidérurgie aboutit rapidement à l'asphyxie financière. Si ce comportement se justifie sur des courtes périodes, il ne peut mener qu'au désastre financier dans un contexte de déséquilibre structurel entre l'offre et la demande, qui aboutit à écarter une part prépondérante de la production au prix de la « tonne marginale ».

On ne sortira du cercle vicieux que si les entreprises reconnaissent le caractère structurel de l'excédent de l'offre et prennent en conséquence des mesures structurelles d'adaptation. Le maintien d'une organisation de marché offre en fait un sursis qui devrait être mis à profit pour effectuer à bref délai les rationalisations supplémentaires qui devront, en tout état de cause, être réalisées.

\*  
\*\*



En conclusion, la politique sidérurgique menée depuis 1980 a permis de « neutraliser » presque totalement les conséquences, y compris financières de la politique aventureuse des investissements menée au milieu des années 70.

Les excédents de capacités ont été réduits de manière à retrouver un taux d'utilisation comparable à ce qu'il était en 1971 et 1972.

Du point de vue financier, les effets tant de la politique des prix que des dépenses malheureuses d'investissements, ont été épongés.

En bref, la sidérurgie européenne se retrouve sur la case de départ avec l'avantage que son outil de production est maintenant, en termes relatifs, plus compétitif que celui dont il disposait à cette époque.

En revanche le contexte économique s'est profondément modifié : désormais la sidérurgie doit assurer sa rentabilité dans un marché qui, au mieux, restera quantitativement stable, alors que précédemment l'évolution des besoins mondiaux donnait à chacun l'illusion de pouvoir opérer sa restructuration et sa reconversion dans une situation de croissance tant du secteur sidérurgique que de l'économie en général.

La sidérurgie a retrouvé un environnement général qui devrait lui permettre d'assurer sa viabilité à long terme, mais il lui restera au préalable à résoudre le problème des excédents structurels encore existants. A cet égard, et en se référant à leurs résultats d'exploitation de 1984 et 1985, années au cours desquelles les prix de marché étaient

satisfaisants, les entreprises disposent d'un excellent repère pour situer le niveau relatif de compétitivité de leurs installations et en tirer, le cas échéant, les conséquences.

\*\*\*

Les problèmes liés à l'élargissement de la Communauté n'ont pas été abordés, étant donné que les objectifs de la politique sidérurgique communautaire ont été déterminés en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande existant sur le marché des 10.

Ce n'est pas tellement l'entrée du Portugal, faible producteur et importateur net, que celui de l'Espagne qui risque de poser un problème.

L'Espagne est un producteur sidérurgique important (13 % de la capacité de production de la Communauté à 12 en 1986), dont les structures ne sont pas très différentes de celles dont disposait la sidérurgie communautaire avant sa restructuration. Toutefois, la sidérurgie espagnole exporte plus de 60 % de sa production, ce qui la rend plus vulnérable que la moyenne des autres pays de la Communauté. Le protocole d'adhésion prévoit une période transitoire de 3 ans au cours de laquelle la sidérurgie espagnole devra réduire sa capacité en laminés à chaud à un niveau de 18 millions de tonnes. L'effort que devra fournir la sidérurgie espagnole correspond globalement à l'effort moyen réalisé par la sidérurgie communautaire entre 1980 et 1985.

En conséquence, l'élargissement de la Communauté ne modifie pas fondamentalement les termes du problème, mais il rend néanmoins sa solution plus complexe. En effet, les excédents de capacités augmenteront, en termes absolus, du fait de l'adhésion de l'Espagne ; rapporté au niveau global de capacités de production, le pourcentage des surcapacités devrait néanmoins rester inchangé.

# LA FUTURE RESPONSABILITÉ DU FAIT DES PRODUITS DÉFECTUEUX DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Hans Claudius TASCHNER \*

*Chef de division à la Commission  
des Communautés Européennes, Bruxelles*

*" En mémoire de Paul LELEUX "*

Le Conseil des Communautés européennes a adopté, le 25 juillet 1985, la « directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux » (1). Le 23 juillet 1976, la Commission avait présenté, à cet effet, une proposition (2) qu'elle a modifiée en septembre 1979 (3), après avoir recueilli l'avis du Comité économique et social (4) et du Parlement européen (5), pour tenir compte, dans la mesure du possible, des suggestions de ces deux institutions. La directive a été notifiée aux Etats membres le 30 juillet 1985. En vertu de l'article 19 paragraphe 1 (6), les Etats membres « mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard trois ans à compter de la notification de la présente directive ». La directive ne s'applique pas aux produits mis en circulation avant la date à laquelle ces dispositions de droit interne entrent en vigueur selon les procédures nationales requises à cet effet (article 17). Comme les Etats membres épuisent en général les délais impartis pour la transposition d'une directive en droit interne, les producteurs et les assureurs ont suffisamment de temps pour se préparer à la future législation en matière de responsabilité du producteur dans les pays de la Communauté européenne. La directive s'applique également à l'Espagne et au Portugal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986.

## 1. En général

La directive repose sur les principes suivants : la responsabilité du producteur est une responsabilité objective. Son montant est en principe illimité. En ce qui concerne la mort ou les lésions corporelles (mais non pour les dommages aux biens), tout Etat membre peut, cependant, limiter globalement cette responsabilité pour une durée de dix ans, à un montant qui ne peut être inférieur à 70 millions d'unités de compte (Ecu) (7) (soit environ 475 millions FF) pour des dommages causés par des articles identiques présentant le même défaut. La responsabilité est limitée dans le temps. Elle s'éteint dix ans après que le producteur ait mis en circulation le produit ayant causé le dommage. Le producteur est responsable pour les dommages résultant de la mort, des lésions corporelles et pour les dommages causés à une chose à condition, dans ce dernier cas, que la chose ait été utilisée à des fins privées. Les dommages aux biens utilisés à des fins professionnelles ne sont, en effet, pas visés par la directive et relèvent, par conséquent, toujours de la législation nationale en vigueur. En ce qui concerne les dommages matériels, la victime supporte une franchise de 500 Ecu, soit 3 500 FF afin d'exclure les dommages mineurs.

(\*) Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne lient pas la Commission des Communautés européennes.

(1) J.O. n° L 210 du 7.8.1985, p. 29.  
(2) J.O. n° C 241 du 14.10.1976, p. 9.  
(3) 13 juillet 1978, J.O. n° C 114 du 7.5.1979, p. 15.  
(4) 26 avril 1979, n° C 127 du 21.5.1979, p. 61.  
(5) 19 septembre 1979, J.O. n° C 271 du 26.10.1979, p. 3.  
(6) Tous les articles cités sans référence sont ceux de la directive.  
(7) L'article 18 définit l'ECU en se référant au Règlement (CEE) n° 3180/78 (J.O. n° L 379 du 30.12.1978, p. 1), modifié par le Règlement (CEE) n° 2626/84 (J.O. n° L 247 du 16.9.1984, p. 1). La contrevalet en Francs français, le jour de l'adoption de la directive, était de 6.82626 (J.O. C 186 du 26.7.1985, p. 5).



Le producteur n'est en principe pas responsable lorsque le défaut, bien qu'ayant existé au moment de la mise en circulation du produit, ne pouvait pas être décelé en raison de l'état (encore insuffisant) des connaissances scientifiques et techniques et à condition que le producteur soit en mesure d'en apporter la preuve (exonération de la responsabilité pour les « risques de développement »). Tout Etat membre a la faculté de déroger à ce principe et de maintenir (8) ou d'introduire dans sa législation des dispositions dans ce sens. Dans cette dernière hypothèse, la Commission peut essayer d'étendre la mesure envisagée à l'ensemble de la Communauté et présenter au Conseil une proposition correspondante de modification de la directive.

En effet, à l'issue d'une période de dix ans, c'est-à-dire après le 30 juillet 1995, le Conseil — dans le souci d'une plus grande uniformité du droit — pourra décider après présentation d'un rapport par la Commission et sur proposition de celle-ci, s'il y a lieu d'instaurer une responsabilité illimitée dans tous les Etats membres et de renoncer à l'exonération de la responsabilité pour les « risques de développement ».

La directive est le résultat d'un compromis gagné difficilement entre les Etats membres mais aussi entre les intérêts naturellement très opposés de l'industrie et des consommateurs. Les législations des Etats membres sont très hétérogènes. Elles vont de la responsabilité traditionnelle pour faute avec charge classique de la preuve (Italie, Espagne (9), Portugal, Grèce) à la responsabilité objective de facto, illimitée quant au montant et à la durée, telle que la jurisprudence l'a progressivement instaurée par le biais d'une présomption de faute irréfragable (France, Luxembourg et, dans une certaine mesure, Belgique), en passant par la responsabilité pour faute avec renversement de la charge de la preuve, avec des conditions de plus en plus rigoureuses pour l'administration de la preuve contraire (Allemagne, Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas, Danemark). Cette disparité se retrouve dans la manière dont les Etats membres conçoivent l'évolution, sur le plan interne et dans la Communauté européenne, du droit régissant la responsabilité du producteur du fait des produits défectueux.

En ce qui concerne les partenaires sociaux, l'industrie réclamait le maintien de la responsabilité pour faute ou, dans l'hypothèse de la responsabilité objective, sa limitation globale et spécifique à un niveau aussi faible que possible, l'exclusion des « risques de développement », l'exclusion des dommages aux biens, la limitation de la durée de la responsabilité à cinq ans ; les consommateurs, quant à eux, estimaient que la sauvegarde de leurs intérêts passait obligatoirement par une responsabilité objective illimitée quant à la durée et au montant et s'étendant aux « risques de développement », par la

responsabilité pour les dommages aux biens sans aucune franchise et par le renversement de l'administration de la preuve à charge du producteur en ce qui concerne le lien de causalité entre le défaut et le dommage.

Devant des positions aussi éloignées, on voit mal comment il a pu être reproché à la directive de ne pas aboutir à un rapprochement des législations nationales, mais au contraire à une accentuation de leur hétérogénéité. L'adoption de la directive n'a pu être acquise qu'au prix du maintien temporaire d'un certain nombre de règles établies. Il n'en reste pas moins que la clef de voûte de la directive, à savoir l'instauration de la responsabilité objective, qui justifie à elle seule tous les efforts et relègue toutes les autres questions au second plan, a été acceptée sans exception ni réserve par tous les Etats.

## 2. Type de responsabilité

L'article premier prescrit que « le producteur est responsable du dommage causé par un défaut de son produit ». Le fait qu'une faute puisse ou non lui être reprochée à ce titre est indifférent. Le principe de la responsabilité objective (10) se trouve ainsi établi. Seul ce type de responsabilité permet une solution juste et adéquate. La responsabilité pour faute avec charge classique de la preuve est inéquitable et inadaptée aux conditions de production modernes. Quant au renversement de la charge de la preuve dans le cas de la responsabilité pour faute comme, par exemple, en Allemagne (11) ou en Grande-Bretagne (12), il ne constitue qu'un pis-aller né de la nécessité d'une solution plus équitable sur la voie de la responsabilité objective. Il est significatif que les tribunaux de la plupart des pays européens se soient engagés indépendamment les uns des autres sur cette voie dont le but, désormais proche, sera atteint lorsque la directive aura été transposée dans les diverses législations nationales. L'introduction de la responsabilité objective dans les douze Etats membres — et, éventuellement, par le biais de la signature et de la ratification de la convention du Conseil de l'Europe (13) en la matière, dans les Etats européens n'appartenant pas à la CEE, notamment dans les autres pays scandinaves, en Autriche et en Suisse — représente la solution adéquate et définitive à cette question juridique. De plus, elle permet de simplifier les systèmes juridiques qui ont abouti à une solution adéquate, mais par des chemins détournés (présomption irréfragable de faute dans le cadre du droit de la vente, en qualifiant correctement la responsabilité du producteur).

(8) C'est le cas de la loi allemande sur les produits pharmaceutiques (« Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelrechts » (AMG) du 24 août 1976, BGBl I, p. 2445) la seule législation existante au moment de l'adoption de la directive dans les pays membres, voir aussi Art. 13 et le 13<sup>e</sup> considérant in fine.

(9) Exception faire pour la nouvelle loi espagnole pour la défense des intérêts des consommateurs et des utilisateurs, n° 26/1984 du 19 juillet 1984, BOE n° 176, p. 21686 qui introduit dans son chapitre VIII « Garanties et responsabilités » (Art. 25 - 31) une responsabilité plus sévère des fabricants de certains produits.

(10) Cette notion est paraphrasée, mais n'est pas utilisée dans le texte de la directive. Ses équivalents dans d'autres droits (« strict liability », « Gefährdungshaftung », etc.) désignent des notions semblables, mais ne sont pas synonymes. Le terme générique est « responsabilité non fondée sur la faute ».

(11) Décision du Bundesgerichtshof du 26 novembre 1968 (BGHZ 51, 91).

(12) Par l'application de la règle « Res ipsa loquitur ».

(13) Conseil de l'Europe, « Convention européenne sur la responsabilité du fait des produits en cas de lésions corporelles ou de décès », n° 91, Strasbourg, 27 janvier 1977.

La responsabilité objective est en principe illimitée quant au montant. Ceci correspond à la situation juridique actuelle dans tous les Etats membres sauf l'Allemagne. Cette solution est la meilleure. En dehors d'Israël (14), aucun autre pays ne connaît un plafonnement financier de la responsabilité objective ou n'en fait, à plus forte raison, une caractéristique de ce type de responsabilité. Etant donné qu'à l'heure actuelle, en Allemagne, on n'estime pas encore pouvoir renoncer à ce principe, le compromis offre aux Etats membres la possibilité de limiter la responsabilité pour les dommages résultant de la mort ou de lésions corporelles (article 16 paragraphe 1). En ce qui concerne les dommages aux biens, la responsabilité est illimitée. Par ailleurs, la limitation de responsabilité pour les lésions corporelles ne peut être que globale ; il ne peut pas s'y ajouter un plafonnement pour chaque cas d'espèce. Cela veut dire que pour chaque cas d'espèce, la responsabilité est pratiquement illimitée.

Le fait que la limitation soit « globale » signifie qu'elle vise tous les dommages « causés par des articles identiques présentant le même défaut » (exemple : un système de freinage mal conçu dans une série d'automobiles). Le montant minimum fixé pour la limitation de responsabilité (70 millions d'ECUS, soit 475 millions FF) (15) est d'ailleurs tellement élevé que, compte tenu du niveau de responsabilité usuel dans les Etats membres à l'heure actuelle et sans doute aussi à l'avenir, des dommages en série d'importance même moyenne peuvent être pleinement couverts. Le but principal de la directive, à savoir la couverture intégrale de tous les dommages normaux, est donc atteint. Les cas catastrophiques, qui excèdent la somme mentionnée ci-dessus, ne peuvent guère être réglés par les moyens du droit privé. Enfin, — et c'est le point essentiel du compromis — les Etats membres sont convenus de faire présenter dans dix ans, c'est-à-dire en 1995, un rapport de la Commission sur l'incidence, pour la protection des consommateurs et le fonctionnement du marché commun, de l'application de cette limitation de responsabilité dans les Etats membres qui ont fait usage de cette faculté. A la lumière de ce rapport, le Conseil statuera dans les conditions prévues à l'art. 100 du Traité CEE sur proposition de la Commission, pour ce qui concerne l'abrogation de la limitation de responsabilité (article 16 paragraphe 2). Etant donné que la limitation de la responsabilité objective n'est ni défendable sur le plan de la philosophie du droit, ni efficace dans la pratique de la protection et qu'une absence de limitation serait sans danger sur le plan des assurances — il est en effet faux de prétendre qu'une responsabilité objective illimitée provoquerait une flambée des primes d'assurance —, il serait hautement souhaitable que la limitation soit alors abandonnée dans tous les Etats membres, permettant ainsi à l'harmonisation juridique au sein de la Communauté de faire un grand pas en avant.

### 3. Définition du « produit »

Par « produit », il faut entendre tout bien meuble. Les biens immeubles ne sont pas visés. En revanche, la responsabilité du producteur est engagée lorsque le bien meuble entre, comme partie composante, dans la fabrication d'un autre bien meuble ou est incorporé à un bien immeuble. Si une maison s'effondre parce que les briques présentaient des défauts, la responsabilité incombe au propriétaire de la briqueterie. La responsabilité s'étend à l'électricité ; si la directive le précise, c'est parce que ce « produit » est considéré dans certaines législations comme de l'énergie et non comme un « bien ». Les « matières premières agricoles » et les « produits de la chasse » sont en principe exclus. La responsabilité du fait des produits est un problème qui tient à la fabrication industrielle. Il n'est pas à exclure que la justification de cette exception motivée exclusivement par des considérations politiques suscite certaines réserves. C'est pourquoi, l'article 15 paragraphe 1 sous a) laisse aux Etats membres la faculté d'étendre la responsabilité stricte à ces produits s'ils le jugent nécessaire pour des motifs touchant à la protection des consommateurs.

La directive définit les « matières premières agricoles » comme les « produits du sol, de l'élevage et de la pêche ». L'agriculteur n'est pas responsable pour le produit de son sol qui aurait été contaminé par des substances nuisibles à la santé, l'éleveur pour les substances nocives décelées dans la viande, le pêcheur pour le poisson pêché dans une mer polluée par le mercure. Cette exception cesse à la première transformation de ces produits : ainsi, la responsabilité du fabricant se trouve engagée dès lors qu'il s'agit par exemple de farine, de saucisson ou de conserves de poisson. Il n'y a, en effet, aucune raison de prévoir une exception pour les produits du secteur alimentaire fabriqués à l'échelle industrielle. Ce qu'il faut entendre par « première transformation » est déterminé selon les circonstances de l'espèce. Le critère devrait être l'exposition de la matière première agricole aux risques de la fabrication industrielle : si tel est le cas, la responsabilité stricte se justifie.

Dans ce contexte, il ne faut cependant pas perdre de vue que l'article 13 précise que la directive ne porte pas atteinte aux droits découlant d'une responsabilité contractuelle ou extracontractuelle, c'est-à-dire essentiellement d'une responsabilité délictuelle subjective. Si, par exemple, un éleveur a administré des hormones à ses veaux, sa responsabilité est engagée au titre de la faute délictuelle.

La directive ne s'applique pas aux dommages résultant d'un accident nucléaire (article 14). Ce domaine est réglé de façon satisfaisante sur le plan interne et international.

### 4. La notion de « producteur »

L'article 3 définit les catégories de personnes responsables. Le « producteur » visé à l'article premier est le fabricant du produit fini, d'une partie composante — évidemment défectueuse en elle-même — ou d'une matière première (paragraphe 1). A ces producteurs réels s'ajoute toute une série de personnes dont la res-

(14) « Defective Product Liability Law », 5740-1980, du 17 mars 1980, article 5 sous b.

(15) La loi allemande sur les spécialités pharmaceutiques (voir note 8) prévoit une limitation globale à 200 millions de DM et une limitation par cas particulier à 500 000 DM.





ponsabilité peut être engagée à des titres divers : c'est ainsi qu'est également mise en cause la responsabilité de celui qui se présente comme producteur en passant sous silence la provenance effective du produit écoulé. A cet égard, la directive retient comme critère l'apposition sur le produit, par l'intéressé, de « son nom, sa marque ou un autre signe distinctif ». A elle seule, une marque commerciale indiquant simplement la distribution du produit ne suffit pas à fonder la responsabilité.

Le vendeur d'un produit défectueux n'est pas tenu pour responsable. Si toutefois, pour quelque raison que ce soit, le producteur ne peut pas être identifié, chaque fournisseur est considéré comme producteur et ne peut alors se dégager de sa responsabilité qu'en indiquant l'identité du producteur ou de son propre fournisseur (article 3 paragraphe 3). Est enfin engagée (article 3 paragraphe 2) la responsabilité de celui qui importe un produit défectueux dans la Communauté en provenance d'un pays tiers — et non d'un autre Etat membre. La notion d'« importation » englobe normalement la revente. L'importation pour les besoins propres de l'importateur (par exemple, l'achat d'avions américains par une compagnie aérienne européenne) n'est pas visée.

La fabrication pour l'usage privé est exclue de la responsabilité (article 7 sous c). Ainsi, celui qui invite son voisin à déguster un gâteau aux pommes qu'il a lui-même confectionné n'est pas responsable, « en application de la présente directive », des lésions corporelles qui peuvent éventuellement en résulter.

Lorsque plusieurs personnes sont responsables du même dommage, leur responsabilité est solidaire (article 5). Les droits de recours sont déterminés par les dispositions de la législation nationale.

#### 5. Charge de la preuve

La directive opte pour le maintien de la charge classique de la preuve : l'article 4 prévoit expressément que c'est à la victime de prouver les faits générateurs de la responsabilité, à savoir le dommage qu'elle a subi, le défaut du produit et le lien de causalité entre le défaut et le dommage, de sorte que c'est elle qui doit supporter les conséquences de l'impossibilité d'apporter de telles preuves. Cette règle constitue une Magna Carta en vue de protéger l'industrie contre des recours injustifiés. Au cours des discussions, les organisations de consommateurs ont réclamé énergiquement le renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne le lien de causalité. Les arguments avancés ne doivent pas être rejetés sans autre examen. Ainsi, dans le cas de lésions provoquées par des produits pharmaceutiques, l'administration de la preuve prescrite par la directive est extraordinairement difficile, voire impossible. D'un autre côté, le renversement de la charge de la preuve conduirait les intéressés à déclarer chaque accident comme un sinistre dû à un produit défectueux et à exiger et obtenir réparation de la part du producteur, si celui-ci ne parvient pas à administrer la preuve contraire.

#### 6. La notion de « défaut »

La défectuosité d'un produit n'est pas déterminée par référence à l'impossibilité « de son usage normal ». Une telle notion relève du droit de la vente et est un problème que les parties résolvent contractuellement par la reconnaissance de la notion subjective de défaut. Comme la responsabilité du fait des produits vise les dommages causés par ces produits, le critère de la défectuosité est l'atteinte de la sphère protégée de l'utilisateur, c'est-à-dire le manque de sécurité pouvant occasionner des dommages aux personnes et aux biens.

Il est évident que la sécurité absolue n'existe pas. On ne peut exiger d'un produit que la sécurité à laquelle la collectivité peut généralement et légitimement prétendre. La présence de mercure dans du concentré de tomates, un défaut de conception dans la porte de soute d'un avion gros porteur (16) ou le fait qu'un médicament provoque des malformations chez les nouveaux-nés (17) constituent des atteintes à la sécurité à laquelle les personnes concernées peuvent légitimement s'attendre. De tels éléments rendent le produit utilisé défectueux. C'est dans cette perspective que se situe la définition de la défectuosité donnée à l'article 6. Le degré de sécurité que la collectivité est en droit d'attendre est apprécié par les tribunaux. Pour désigner le sujet de cette « attente », la directive utilise le pronom personnel indéfini « on ». Il ne s'agit donc pas d'une victime particulière, avec son attente subjective, distincte de celle de la collectivité. Pour qu'un médicament soit défectueux, il ne suffit pas qu'il occasionne une allergie anormale chez un seul patient. La base de référence n'est pas non plus un groupe déterminé de consommateurs, dont l'attente ne coïncide pas nécessairement avec la conviction juridique de la collectivité.

A ceux qui critiquent le manque de précision de cette notion, on peut objecter que, dans la pratique, la notion de défaut ne semble pas avoir posé de problèmes aux tribunaux dans le monde. Selon les recherches faites, il n'y a aucun cas où, malgré la présence d'un dommage, une juridiction ait rejeté un recours au seul motif que le produit en cause n'était pas défectueux. Le moment retenu pour apprécier la défectuosité est celui de la mise en circulation du produit. C'est la sécurité à laquelle on peut s'attendre à ce moment-là qui est déterminante (article 6 paragraphe 1 sous c). Un produit qui, à ce moment, répondait aux attentes usuelles en matière de sécurité et n'était donc pas défectueux ne le devient pas ultérieurement par le seul fait que les exigences de sécurité se sont accrues. Une automobile qui a été fabriquée en série sans ceintures de sécurité ne devient pas défectueuse par le seul fait que, plusieurs années après le moment où le véhicule a été mis en circulation, ce dispositif est monté d'office dans les nouvelles séries de production parce que les normes de la construction automobile ont évolué parallèlement aux atten-

(16) Chute du DC-10 des « Turkish Airlines », le 3 mars 1974, près d'Ermenonville.

(17) On se souviendra de l'affaire de la Thalidomide (« Softenon »).



tes du public en matière de sécurité. L'article 6 paragraphe 2 est, à cet égard, tout à fait formel (18).

L'appréciation de la sécurité doit être faite en fonction de toutes les circonstances de l'espèce. C'est, en soi, la tâche naturelle du juge. L'article 6 paragraphe 1 met plus particulièrement l'accent sur deux éléments : la présentation du produit, y compris sa description et son mode d'emploi, et l'usage auquel il est destiné. Il est évident que le fabricant ne peut pas être tenu pour responsable des dommages résultant d'un emploi abusif. La question était de déterminer quel est l'usage qui doit servir de critère. Celui de l'« usage conforme à la destination » paraissait trop étroit. Il est, en effet, fréquent que des produits soient utilisés d'une manière pour laquelle ils n'ont pas été conçus. Il n'en reste pas moins que cet usage est socialement accepté. Ainsi, les petits enfants mettent des jouets en bouche, ce qui ne correspond pas à leur destination ; le jouet n'en est pas moins défectueux si sa peinture est toxique. Le critère de l'« usage du produit qui peut être raisonnablement attendu » permet à la jurisprudence de résoudre les cas douteux.

#### 7. Causes d'irresponsabilité, y compris l'exonération de responsabilité au titre des « risques de développement »

L'article 7 litteras a) à f) énumère les cas dans lesquels le producteur peut se dégager de sa responsabilité. Il lui appartient, cependant, de prouver la réalité des faits de la cause qu'il invoque.

Le fabricant n'est responsable que s'il a mis le produit en circulation. Sa responsabilité n'est pas engagée lorsque la chose n'a pas encore été livrée ou si elle a été volée et revendue (article 7 sous a).

Le fabricant n'est responsable que pour les défauts qui existaient lorsqu'il a mis le produit en circulation (article 7 sous b). Les défauts résultant d'une manipulation inadéquate au cours des mouvements de la marchandise ou causés par la victime elle-même ne peuvent pas être imputés au producteur. Le législateur communautaire s'est trouvé ici devant la tâche délicate d'attribuer la charge de la preuve (cette dernière risquant d'être impossible à apporter) : fallait-il l'imposer au producteur, qui n'avait plus la garde de la chose, ou à la victime, qui se trouve devant la même difficulté de preuve ? La décision d'attribuer la charge de la preuve au producteur se justifie par le fait qu'il est mieux armé pour s'acquitter de cette tâche : pour les produits d'une certaine importance, on procède souvent à des contrôles de sorties d'usine, dont les documents sont conservés dans des dossiers. L'article 7 sous b) est délibérément formulé de telle sorte qu'il oblige le juge à examiner soigneusement les circonstances concrètes de l'espèce. La preuve peut être apportée de façon négative ou positive.

(18) S'il est nécessaire de la préciser on peut dire que la notion anglosaxonne assez floue de « state of the art » est ainsi prévue dans la directive. Elle fait partie de la notion de défaut et a donc logiquement sa place ici. Il faut la distinguer clairement de celle de « development risk liability » (responsabilité du titre des « risques de développement »), figurant à l'article 7.

Il serait d'ailleurs bon que la discussion en Europe évite ces deux notions, dont le sens n'est même pas tout à fait clair dans leur pays d'origine, les Etats-Unis d'Amérique.

Il a déjà été souligné ci-dessus (19) que le producteur n'est responsable que lorsque le produit a été fabriqué ou distribué dans le cadre de son activité professionnelle (article 7 sous c).

Lorsque le défaut est dû au respect d'une règle émanant des pouvoirs publics et, par conséquent, impérative, le producteur peut dégager sa responsabilité (article 7 sous d). Il ne saurait avoir le choix entre la désobéissance et la responsabilité. Si une autorité compétente pour arrêter de telles règles impose de les respecter, elle doit en assumer les conséquences. En revanche, le respect de normes privées, convenues pour des raisons d'opportunité ou de rationalisation, ne constitue pas une cause d'exonération : le producteur ne peut, dans un tel cas, dégager sa responsabilité.

L'un des sujets de controverse était la question de savoir si le producteur doit ou non être tenu pour responsable lorsque le défaut existait au moment de la mise en circulation du produit mais n'était pas décelable à l'époque, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques (« risques de développement »). Tel est, par exemple, le cas lorsqu'un médicament hypotenseur est cancérigène mais que rien ne permet de le déceler ou de le découvrir ; les expériences menées avant la fabrication du produit n'ont révélé que quelques effets secondaires légers et rien ne laissait soupçonner une propriété cancérigène mortelle qui n'est apparue qu'après plusieurs années d'utilisation. A cet égard, l'élément déterminant ne consiste pas dans les possibilités scientifiques ou techniques d'investigation dont pouvait disposer le producteur considéré mais dans l'état général des connaissances scientifiques et techniques ; ces dernières n'étant pas (encore) assez avancées, personne n'avait la possibilité de déceler la propriété en cause. Pour le répéter encore une fois : le critère décisif est l'impossibilité de déceler le défaut pour tout le monde et non le fait que le défaut n'ait pas été décelé par le producteur alors qu'il pouvait l'être. L'impossibilité doit donc être absolue. Des considérations comme les difficultés d'entreprendre les recherches nécessaires ou le niveau des dépenses à engager pour déceler le déficit n'entrant pas en ligne de compte.

Il est entendu qu'il s'agit toujours ici d'un produit défectueux dès l'origine. Etant donné que l'appréciation de la défectuosité doit se fonder sur le moment de la mise en circulation du produit et non sur celui de la survenance du dommage, le juge doit établir quel était le degré de sécurité auquel on pouvait légitimement s'attendre à ce moment. S'il en ressort que l'on avait, à l'époque, accepté — hypothèse peu probable dans le cas du cancer — la propriété nocive comme un risque général et inévitable, le produit n'était pas défectueux et la responsabilité du producteur n'est pas engagée. Il faut noter que ce critère distingue nettement le cas des « risques de développement » de celui où un produit est mis en circulation en répondant aux attentes de son époque en matière de sécurité mais où la collectivité, ultérieurement, ressent la présence d'un certain élément comme un manque de sécurité et juge donc le produit défectueux. L'automobile mise en circulation, il y a quelques années, sans ceintures de sécurité montées en série n'était pas défectueuse, car elle répondait aux attentes

(19) Cf. le point 4 supra, in fine.



générales de son époque en matière de sécurité. Tel n'était, au contraire, pas le cas du médicament cancérigène : il était donc défectueux.

La portée de la responsabilité au titre des « risques de développement » a été fortement exagérée dans la discussion publique. Par ignorance ou même par mauvaise foi, il a parfois été dit qu'il s'agissait d'étendre la responsabilité à des produits irréprochables à l'origine, mais qui seraient qualifiés a posteriori de défectueux parce qu'ils ne répondraient pas à un degré de sécurité plus élevé. Une telle responsabilité n'a jamais été réclamée, pas même par les organisations de consommateurs. Il serait absurde de vouloir s'en prendre à un fabricant pour une qualité de son produit (absence de ceintures de sécurité) qui satisfaisait aux exigences de sécurité usuelles à l'époque de la production, au seul motif que ces exigences (présence de ceintures de sécurité) se sont accrues pendant la période d'utilisation du produit. Une telle prétention aurait pour effet de dissuader le fabricant de toute amélioration de sa production courante et de toute innovation, puisqu'il rendrait ainsi lui-même sa propre production antérieure « défectueuse » a posteriori. C'est pour barrer la route à tout malentendu de cette nature que l'article 6 paragraphe 2 exclut expressément la défectuosité dans de tels cas.

Il restait à déterminer si les « risques de développement », tels qu'ils ont été définis ci-dessus, devaient être inclus dans la responsabilité ou non. Dans la pratique, ces risques sont très rares et ne peuvent apparaître que dans l'industrie chimique ou pharmaceutique et non dans la fabrication de produits techniques. Il n'est en effet guère concevable d'utiliser, par exemple, dans la construction aéronautique, des matériaux dont les qualités insuffisantes pour le vol (manque de résistance du métal à la rupture) n'auraient pu être décelées par personne dans l'état actuel des connaissances métallurgiques.

Dans le cadre du compromis global, le législateur communautaire a décidé d'exclure, en principe, ces risques de la responsabilité, tout en imposant au producteur la charge de prouver que les conditions d'une telle exonération étaient réunies (article 7 sous e). Les Etats membres ont la faculté de déroger à ce principe et de maintenir en vigueur — c'est le cas de la loi allemande sur les produits pharmaceutiques, qui étend la responsabilité aux « risques de développement » — (20) ou d'introduire dans leur législation des dispositions correspondantes (article 15 paragraphe 1 sous b). Dans cette dernière hypothèse, la Commission doit avoir la possibilité de donner à la mesure envisagée une portée communautaire et de présenter au Conseil une proposition en ce sens (article 15 paragraphe 2). Par ailleurs, à l'issue d'une période de dix ans, une tentative d'uniformisation de la réglementation sera entreprise et le Conseil, après rapport et sur proposition de la Commission, sera appelé à statuer sur la suppression de cette cause d'exonération de responsabilité (article 15 paragraphe 3).

Il fallait également régler un problème particulier au fabricant d'une partie composante : il arrive, en effet, que la défectuosité de la partie composante ait été causée exclusivement par la conception du produit fini dans lequel elle est intégrée ou par les instructions don-

nées par le fabricant de ce produit. Par exemple : la soupape fournie pour une chaudière à vapeur est trop faible pour la pression prévue ou le constructeur d'une machine donne des instructions précises pour une pièce composante mais, pour préserver son secret de production, il refuse au fabricant de la pièce toute indication sur le produit fini et, par conséquent, sur l'usage de cette pièce. Dans le premier exemple, selon le système de la directive, la responsabilité du fabricant de la partie composante n'est pas engagée et, dans le second, elle ne l'est que rarement, car le fabricant n'est responsable que si son produit, pris isolément, était déjà défectueux avant son incorporation dans le produit fini. Toutefois, pour écarter tout doute à cet égard, notamment dans le domaine de la petite et moyenne industrie de la sous-traitance, cette cause d'exonération a été expressément reprise dans la directive (article 7 sous f). Le fabricant de la partie composante n'aura de difficulté de preuve dans aucun des deux cas.

L'article 8 paragraphe 2 énonce une autre cause d'exonération partielle ou totale : la faute concomitante de la victime ou d'une personne dont la victime est responsable réduit ou supprime la responsabilité du producteur. Lorsque le dommage est causé conjointement par un produit défectueux et par l'intervention d'un tiers, la responsabilité du producteur n'est pas réduite, sans préjudice des droits de recours (article 8 paragraphe 1).

#### 8. Le dommage

La directive ne vise pas tous les dommages. Elle se limite à la réparation du dommage causé par la mort, par des lésions corporelles et par la détérioration de certaines choses (article 9). Dans les deux premiers cas, il est indifférent que la victime soit l'utilisateur du produit défectueux ou, par exemple, l'ouvrier qui travaille sur une machine défectueuse dans un établissement industriel. Il n'a pas été contesté que la réparation des lésions corporelles était l'objectif primordial de la directive (21). L'inclusion des dommages matériels a posé davantage de problèmes. Il y avait unanimité sur la nécessité d'exclure les dommages aux biens utilisés à des fins professionnelles : à cet égard, les intéressés règlent eux-mêmes leurs rapports juridiques par la voie contractuelle. De même, il ne paraissait pas utile d'inclure le produit défectueux lui-même (exemple : le téléviseur implose sans occasionner d'autres dégâts), étant donné qu'une telle éventualité peut être réglée par le droit de la vente. En revanche, l'extension de la responsabilité à la détérioration ou à la destruction d'une chose utilisée par la victime à titre privé (article 9 sous b), a été dictée — et c'est la seule disposition de la directive qui justifie une telle mention — par le souci de protéger les consommateurs. Le caractère privé de la chose détériorée ou détruite est précisé par deux critères : d'une part, il doit s'agir, sur le plan objectif, d'une chose normalement destinée à l'usage ou à la consommation privés (ce n'est par exemple pas le cas d'un bulldozer) ; d'autre part, sur le plan subjectif, la victime doit avoir utilisé cette chose principalement pour son usage ou sa consommation privés. L'automobile d'un représentant de commerce uti-

(20) Voir note 8 supra.

(21) La convention du Conseil de l'Europe (voir note 13 supra) se limite à la réparation des dommages résultant d'un décès ou de lésions corporelles.

lisée en semaine à des fins professionnelles et endommagée au cours d'une excursion dominicale ne répond donc pas à ce critère puisque son usage principal est professionnel.

La réparation des dommages immatériels n'est pas affectée (article 9 deuxième alinéa) et reste donc également en dehors du champ d'application de la directive. Ces dommages sont réglés par les législations nationales applicables. Dans ce domaine, toute tentative de solution communautaire aurait d'emblée été vouée à l'échec, car les Etats membres ne seraient même pas parvenus à s'accorder sur une définition de ces dommages. En outre, il n'était politiquement pas acceptable d'exclure ces dommages dans tous les Etats membres au motif qu'ils n'ont pas leur place dans la responsabilité objective comme en droit allemand. Une telle exclusion n'était d'ailleurs pas justifiable. « Dommage moral », « pain and suffering » et « Schmerzensgeld » sont des indemnités propres à chaque législation nationale. Elles ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble de la réparation du dommage. Il ne faut pas craindre que des prestations à ce titre représentent une charge excessive pour le producteur.

#### *9. Limitation de la responsabilité dans le temps et prescription*

En vue de protéger le fabricant, notamment en ce qui concerne la charge de la preuve quant à la naissance du défaut (article 7 sous b) et la mise en cause (éventuelle) d'une responsabilité au titre des « risques de développement », la directive prévoit l'extinction de la responsabilité à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la mise en circulation du produit (article 11).

Une telle extinction n'existe actuellement dans aucun droit national. La prescription générale, qu'il ne faut pas confondre avec l'extinction de la responsabilité, est normalement de trente ans. Comme des dommages tardifs sont parfaitement possibles et d'ailleurs couramment observés, les organisations de consommateurs se sont

élevées avec vigueur contre cette disposition et ont exigé une responsabilité illimitée dans le temps.

Si une procédure a été engagée, la responsabilité ne s'éteint pas mais subsiste jusqu'à ce que les tribunaux aient rendu une décision définitive.

L'article 10 règle la prescription de l'action en réparation. La directive prévoit la prescription usuelle de trois ans. Le délai commence à courir lorsque la victime a su ou aurait dû savoir que les conditions d'une action étaient réunies.

#### *10. Exclusion du principe de la liberté contractuelle et relation avec les autres droits*

L'article 12 exclut le principe de la liberté contractuelle pour la responsabilité du fait des produits. Le producteur ne peut ni limiter ni exclure sa responsabilité potentielle par la voie contractuelle en faisant par exemple figurer dans le mode d'emploi, dans une notice d'accompagnement ou ailleurs, peut-être en petits caractères, des clauses correspondantes, considérées comme acceptées « par l'utilisateur du produit ». Il ne faut toutefois pas confondre ce cas avec celui où le fabricant attire l'attention sur les dangers spécifiques de son produit, en particulier pour certains utilisateurs (les femmes enceintes, par exemple, pour les médicaments). Il est même tenu de le faire, faute de quoi il peut se voir reprocher de n'avoir pas fourni des indications suffisantes. La « présentation du produit » est l'un des critères de la notion de défaut (article 6 paragraphe 1 sous a).

La directive ne porte pas atteinte aux droits dont la victime peut se prévaloir à un autre titre, qu'il s'agisse de la responsabilité (subjective) délictuelle générale, de la responsabilité contractuelle ou d'un « régime spécial de responsabilité existant au moment de la notification de la présente directive », c'est-à-dire au 30 juillet 1985. Le seul régime spécial en vigueur dans les Etats membres à cette date était celui de la loi allemande de 1978 sur les produits pharmaceutiques.

# CHRONIQUE GÉNÉRALE DE JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE (II) \*

Juin 1985 - Décembre 1985

Jacques BIANCARELLI

*Maître des Requêtes au Conseil d'État,  
Référénaire à la Cour de justice  
des Communautés Européennes*

*Comme pour la précédente chronique, celle-ci est  
établie en respectant le plan suivant  
pour la seconde partie :*

## III. - LA LIBRE-CIRCULATION

1. La libre-circulation des personnes.
2. La liberté de prestation des services et la liberté d'établissement.
3. La libre-circulation des marchandises.
4. La liberté de circulation des capitaux.

## IV. - LES RÈGLES DE CONCURRENCE

## V. - DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT FISCAL

1. Les impositions intérieures.
2. L'harmonisation des législations.

## VI. - DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT PÉNAL

1. Droit communautaire et normes d'incrimination.
2. Droit communautaire et principes généraux du droit pénal.
3. Droit communautaire et normes de sanction.

## VII. - DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT SOCIAL (néant)

## VIII. - DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT INTERNATIONAL

1. Echanges avec les pays tiers et politique commerciale commune.
2. Droit communautaire et accords internationaux.

## III. — La libre-circulation

### 1. La libre-circulation des personnes : néant

### 2. La liberté de prestation des services et la liberté d'établissement

*L'arrêt du 18 juin 1985, dans l'affaire 197/84 (Steinhausser c/ Ville de Biarritz, dite affaire des « crampottes », rendue aux conclusions de M. l'avocat général VerLoren van Themaat) vise un cas de figure que l'on pouvait raisonnablement considérer comme révolu.*

M. Peter Steinhausser, artiste peintre professionnel de nationalité allemande, avait décidé de s'établir à Biarritz. En février 1983, il a introduit, auprès de la Municipalité de cette ville, une demande de participation à l'adjudication pour la location d'une « crampotte ». Les « crampottes » sont d'anciennes remises utilisées autrefois par les pêcheurs locaux et qui font aujourd'hui partie du domaine public de la Ville de Biarritz. Elles sont désormais utilisées pour des expositions en vue de la vente d'œuvres artisanales ou artistiques.

Le 1<sup>er</sup> mars 1983, la Ville de Biarritz a refusé à M. Steinhausser le droit de participer à cette adjudication au motif que les stipulations du cahier des charges de

(\*) La première partie de cet article est parue dans le n° 295, Mars 1986.

l'adjudication prévoyait que « nul ne serait admis à soumissionner s'il ne justifie de la nationalité française ». Bien évidemment, M. Steinhäuser s'est pourvu contre cette décision devant le Tribunal administratif de Pau, en invoquant l'incompatibilité de telles stipulations avec l'article 52 du traité relatif à la liberté d'établissement.

Le tribunal administratif, tout en ayant parfaitement conscience de l'applicabilité directe de l'article 52 du traité, s'est demandé si cette disposition visait également des mesures qui ne concernent pas directement l'accès à une profession déterminée, mais se bornent à définir les conditions d'adjudication de locaux mis et location en faisant partie du domaine public d'une collectivité locale, ces conditions subordonnant l'attribution de tels locaux à une condition de nationalité.

C'est dans ce contexte qu'il a posé une question préjudicielle visant, en substance, à savoir si l'article 52 du traité s'oppose à ce que dans le cadre de l'adjudication d'un local appartenant au domaine public d'une commune, le cahier des charges subordonne l'admission des candidatures à une condition de nationalité.

Dans la ligne de la jurisprudence *Reiners c/ Etat belge* (2/74, Rec. 74, p. 631), et de l'arrêt du 28 avril 1977 (Thieffry, 71/76, Rec. p. 765), la Cour n'a eu aucune difficulté à répondre à la question ainsi posée :

« l'article 52 du traité, directement applicable dans les Etats membres depuis la fin de la période transitoire, constitue l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté ; cet article impose, en matière de droit d'établissement, le respect de la règle de l'assimilation des ressortissants des autres Etats membres aux nationaux en interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité résultant des législations, réglementations ou pratiques nationales. L'obligation de respecter cette règle concerne... toutes les autorités publiques compétentes comme les corporations professionnelles légalement reconnues ».

A titre superfétatoire, la Cour s'est encore référée au programme général arrêté par le Conseil le 18 décembre 1961 et relatif à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement pour conclure que « toute pratique ou réglementation discriminatoire à l'égard des ressortissants des autres Etats membres édictée par des *collectivités décentralisées* des Etats membres tombe sous l'interdiction de l'article 52 du traité. Il est en outre à souligner que la liberté d'établissement prévue par cet article concerne non seulement l'accès aux activités non salariées, mais aussi leur exercice conçu au sens large. La location d'un local à usage professionnel est utile à l'exercice de l'activité professionnelle et rentre donc dans le champ d'application de l'article 52 du traité ».

Au-delà de la confirmation qu'il apporte à la jurisprudence traditionnelle en matière de liberté d'établissement, cet arrêt mérite d'être brièvement commenté à un double titre :

— il se réfère expressément au programme de suppression des restrictions à la liberté d'établissement, arrêté par le Conseil en 1961 et lui confère ainsi, semble-t-il, une valeur plus qu'indicative.

Or, au nombre des droits prévus par ce programme, figure la faculté de présenter des offres ou de participer,

comme cocontractant ou sous-traitant *aux marchés de l'Etat* ou d'autres personnes morales de droit public et de bénéficier de concessions ou d'autorisations octroyées par l'Etat ou par d'autres personnes morales de droit public. Il serait intéressant d'examiner si concrètement, ces droits sont effectivement reconnus par l'ensemble des Etats membres.

— L'arrêt censure toute pratique ou réglementation discriminatoire à l'égard des ressortissants des autres Etats membres, appliquée ou édictée par des *collectivités décentralisées* des Etats membres, comme tombant sous le coup de l'interdiction de l'article 52 du traité.

Cette remarque mérite d'être soulignée à un moment où, d'une part, un Etat membre comme la France vient d'entreprendre une politique sans précédent en matière de décentralisation et, d'autre part, au moment de l'adhésion à la CEE d'un pays comme l'Espagne, dont les provinces sont caractérisées par une forte autonomie.

Certes, le problème n'est pas nouveau et il s'est déjà posé en ce qui concerne la République italienne. Mais c'est certainement son acuité qui mérite d'être soulignée. Se trouve alors relancé le débat classique : *le droit communautaire constitue-t-il un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation dans les Etats membres ?* Comment parvenir, pour les autorités centrales d'un Etat membre fortement décentralisé ou à structure fédérale, à assurer un strict respect des dispositions du droit communautaire par des autorités décentralisées ou dans le cadre de régions ou provinces fortement autonomes ?

### 3. La libre-circulation des marchandises

#### 3.1. Le principe de libre-circulation des marchandises confronté aux techniques nouvelles de diffusion de films sous forme de supports vidéographiques.

La Cour de justice a rendu un *arrêt essentiel* à cet égard, le 11 juillet 1985 dans les affaires 60 et 61/84 (*Cinéthèque et autres, et Fédération nationale des cinémas français, rendu aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn*).

La loi française du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle comporte un article 89 en vertu duquel aucune œuvre cinématographique exploitée dans les salles de spectacles cinématographiques ne peut faire l'objet d'une exploitation simultanée sous forme de supports destinés à la vente ou à la location, pour l'usage privé du public, et notamment sous forme de vidéocassette ou de vidéo-disques, avant l'expiration d'un délai à fixer par un décret et courant à compter de la délivrance du visa d'exploitation en salle. Le décret d'application du 4 janvier 1983 est venu fixer ce délai à un an et la réglementation précitée a été assouplie par la faculté donnée au Ministre de la Culture d'accorder des dérogations après avis d'une commission.

Les deux litiges au principal concernent une action civile intentée par la fédération nationale des cinémas français contre l'octroi de licences de fabrication et de



commercialisation de vidéogrammes de films alors que le délai de un an n'était pas encore écoulé. Après avoir obtenu, en référé, la mise sous séquestre de ces vidéo-cassettes, jusqu'à l'expiration du délai d'un an, la Fédération nationale a elle-même été assignée devant le tribunal de grande instance de Paris, les parties demanderessees souhaitant obtenir la main-levée de la mise sous séquestre en se fondant sur l'incompatibilité de la réglementation précitée avec le droit communautaire.

C'est dans ces conditions que le tribunal de grande instance de Paris a posé trois questions préjudicielles à la Cour en vue d'obtenir une interprétation des articles 30, 34, 36 et 59 du traité, aux fins d'apprécier la compatibilité avec ces dispositions d'une législation nationale du type de celle en cause. L'arrêt rapporté est intéressant à un double titre.

— *En premier lieu, il opère une distinction entre la liberté de prestation de service et la libre-circulation des marchandises. Il convenait, en effet, pour la Cour, de déterminer si les dispositions de l'article 59 du traité, relatives à la libre prestation de services étaient pertinentes pour apprécier de la compatibilité de la législation nationale en cause avec le droit communautaire. La Cour a répondu par la négative à cette question en relevant que l'œuvre cinématographique appartient à la catégorie des œuvres artistiques qui doivent être communiquées au public soit directement, comme dans le cas de la diffusion d'un film à la télévision ou de sa projection en salle, soit indirectement, sous la forme de support matériel tel que les vidéo-cassettes. Dans le second cas, la communication au public se confond avec la mise en circulation du support matériel de l'œuvre. Compte tenu de ce que la loi française interdit « l'exploitation » d'une œuvre cinématographique sous forme de supports, la Cour note que « le problème pourrait se poser de savoir si cette interdiction tout en ne s'appliquant pas à la simple concession d'une licence qui ne serait pas immédiatement suivie de la fabrication des vidéocassettes en cause, s'étend néanmoins à la commande de fabriquer de tels produits. A cet égard, il faut souligner qu'on ne saurait qualifier de « services », au sens du traité, les travaux de fabrication des vidéo-cassettes, dès lors que les prestations du fabricant de tels produits conduisent directement à la fabrication d'un objet matériel qui fait d'ailleurs l'objet d'une classification au tarif douanier commun... Selon l'article 60 du traité, sont en effet considérées comme services, les prestations fournies contre rémunération qui ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises ».*

C'est donc parce qu'en l'espèce la prestation de services conduisait directement à la fabrication d'un objet matériel que la Cour a écarté les dispositions de l'article 59.

— *En second lieu et c'est l'apport essentiel de l'arrêt, il restait à la Cour à répondre sur le terrain de l'article 30 et éventuellement de l'article 36. A cet égard, l'avocat général, Sir Gordon Slynn avait, dans ses remarquables conclusions, dressé liminairement un tableau de jurisprudence qui mérite d'être rappelé : « selon nous, chacune des parties reconnaît que les vidéo-cassettes et la copie originale constituent des marchandises aux fins de l'article 30. Compte tenu des arrêts rendus par la Cour dans l'affaire 7/68 (Commission c/ Italie, Rec. 68,*

*p. 423) et l'affaire 155/73 (Sacchi, Rec. 74, p. 409), selon nous, aucun doute n'est permis à cet égard. En ce qui concerne cette dernière affaire, nous pouvons dire que 'les échanges concernant tout matériel, support de son, films, appareils et autres produits utilisés pour la diffusion des messages télévisés sont soumis aux règles relatives à la libre circulation des marchandises'. Il est tout aussi clair, comme les demandeurs le prétendent, qu'une interdiction (par exemple, à la vente), a été tenue pour une infraction à l'article 30, même si elle est appliquée sans discrimination aux productions tant nationales qu'importées (voir par exemple, l'affaire 10/78, Cassis de Dijon, Rec. 79, p. 649 ; affaire 788/79, Gilli, Rec. 80, p. 2071 ; l'affaire 220/80, Robertson, Rec. 82, p. 2349). En outre, la limitation dans le temps d'une interdiction ne fait pas obstacle à ce qu'elle tombe sous le coup de l'article 30 (se référer à l'article 82/77, Ministère Public c/ Van Tiggele, Rec. 78, p. 25) et il est impossible de montrer que la mesure restreignant l'exploitation pendant un an n'a qu'une très faible importance et doit être ignorée soit en vertu de l'arrêt de la Cour dans les affaires 177, 178/82, Van De Haar (arrêt du 5 avril 1984), soit même en application de la règle des minimis, compte tenu des faits. D'ailleurs, l'octroi éventuel d'une dérogation n'a pas davantage pour effet de faire sortir la mesure en cause du champ d'application de l'article 30 (affaire Van Tiggele et affaire 27/80, Fietje, Rec. 80, p. 3839 ».*

En outre, dans ses conclusions formulées à titre principal, l'avocat général indiquait toute une série de critères qui permettraient, selon lui, de voir si une mesure constitue ou non une infraction à l'article 30. Notamment, « en l'absence de toute norme ou règle communautaire commune dans un secteur donné, une mesure nationale qui ne vise pas expressément les importations ne constitue pas une discrimination à l'égard des importations, ne rend pas plus difficile à l'importateur la vente de ses produits qu'à un producteur national et n'accorde aucune protection aux producteurs nationaux, ne tombe apparemment pas, selon nous, dans le champ d'application de l'article 30, même si elle conduit pratiquement à une restriction ou à une réduction des importations ». Au regard de ces critères, l'avocat général concluait, à titre principal, que la législation en cause ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 30 du traité.

La Cour est parvenue à un résultat identique mais par un mode de raisonnement quelque peu différent. L'argumentation développée devant elle, aussi bien par la Fédération nationale des cinémas français, par le Gouvernement français et par la Commission, insistait tout à la fois sur le caractère indistinctement applicable aux produits importés et aux produits nationaux de la réglementation en cause et sur la notion « d'impératifs d'ordre culturel » qui pourrait légitimer certaines entraves à la libre circulation des marchandises.

La Cour n'a pas retenu ce dernier critère qu'elle avait déjà pris soin d'écarter dans l'affaire du prix du livre. Elle a commencé par constater que la réglementation nationale en cause était pratiquement identique aux dispositions appliquées dans la plupart des Etats membres (sous forme contractuelle, administrative ou législative) qui ont toutes pour but de retarder la diffusion des films par vidéo-cassettes dans les premiers mois après la sortie en salle.

Elle a relevé, en second lieu, qu'en principe, le traité laisse aux Etats membres l'appréciation de la nécessité d'un tel régime, de la forme que ce régime doit revêtir, ainsi que des délais qu'il convient d'imposer le cas échéant.

En troisième lieu, elle a tenu à observer qu'un tel régime, s'il s'applique indistinctement aux vidéocassettes fabriquées sur le territoire national ou importées, « n'a ni pour objet de régir les courants d'échanges, ni pour effet de favoriser la production nationale par rapport à la production des autres Etats membres, mais d'encourager la production cinématographique en tant que telle ».

Toutefois, en quatrième lieu, la Cour a bien été consciente que l'application d'une telle législation peut provoquer des entraves aux échanges intracommunautaires de vidéo-cassettes, du fait des disparités entre les régimes applicables dans les différents Etats membres.

Dans ces conditions, se référant implicitement au principe de proportionnalité, elle a estimé que « une interdiction d'exploitation prévue par ce régime n'est compatible avec le principe de la libre circulation des marchandises prévu par le traité qu'à la condition que les entraves éventuelles qu'elle cause aux échanges intracommunautaires, n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'objectif visé et que cet objectif soit justifié au regard du droit communautaire ».

*C'est à ce stade du raisonnement qui concerne la justification de l'objectif, que la Cour a employé une rédaction d'un type nouveau qui ne laisse pas de surprendre. C'est ainsi qu'elle déclare que « une telle justification ne saurait être refusée à un régime national qui, en vue d'encourager la création des œuvres cinématographiques, sans distinction d'origine, vise à réserver, pendant une période initiale limitée, la diffusion de ces œuvres par priorité à l'exploitation en salle ».*

On sait qu'en vertu de la jurisprudence classique « Cassis de Dijon », en l'absence de règles communes, il appartient à chaque Etat membre de régler toutes les questions relatives à la production et à la commercialisation de ces produits sur son propre territoire. Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités entre les législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause, doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant notamment à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs.

Puisque la Cour n'a pas examiné, en l'espèce, si la réglementation en cause était justifiée au regard de l'article 36, c'est qu'elle a estimé qu'elle ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 30, autrement dit, que trouvait à s'appliquer la notion d'exigence impérative. Dès lors, plusieurs questions peuvent être posées :

— la justification retenue par la Cour en l'espèce, et qui est d'encourager la création des œuvres cinématographiques, constitue-t-elle une pure rédaction d'espèce, dans la mesure où elle n'explique pas pourquoi un tel objectif peut justifier une entrave aux échanges ? Une telle justification ne risquerait-elle pas, par

suite, de susciter de multiples demandes tendant à bénéficier de cette jurisprudence, chaque fois qu'il s'agira de protéger une activité économique en péril, ce qui bien sûr, aurait pour effet de compromettre fortement la portée de l'article 30 du traité ?

— La Cour a-t-elle voulu, au-delà de cette rédaction d'espèce, introduire prudemment en droit communautaire, la notion d'exigence impérative d'ordre culturel ? Il est difficile de l'imaginer, d'une part, parce que l'arrêt relatif au prix du livre avait bien pris soin de ne pas retenir une telle motivation et, d'autre part, parce que cette motivation présenterait elle-même certains risques non négligeables : nombreuses sont les réglementations nationales qui présentent des aspects culturels : celles relatives au commerce des livres, à la transmission des messages télévisés, aux articles de mode, au commerce des œuvres d'art, etc. Ouvrir une telle brèche dans l'article 30 serait, là encore, extrêmement audacieux.

— Enfin, il est permis de se poser la question de savoir pour quelles raisons la Cour ne s'est pas tout simplement référée aux exigences impératives classiques, telles qu'elles avaient été définies dans l'arrêt « Cassis de Dijon », et notamment à la notion de protection du consommateur ou de la loyauté des transactions commerciales. Il eût été facile, en effet, de relever que la protection de l'industrie cinématographique, par rapport à celle des vidéo-cassettes, détermine très directement la création d'œuvres cinématographiques et contribue, finalement à la « protection du consommateur », en l'espèce, l'ensemble des cinéphiles des Etats membres. Que l'on songe, en effet, à la situation qui prévaut aujourd'hui dans certains Etats membres, où une exploitation, sans discernement, des films à la télévision ou sous forme de vidéo-cassettes a contribué à l'affaiblissement, aussi bien quantitatif que qualitatif de la production cinématographique.

Il eût été à peine plus difficile, semble-t-il, pour la Cour de se référer à la notion de loyauté des transactions commerciales. La législation nationale, comme les réglementations ou pratiques qui existent dans la plupart des Etats membres, sont fondées sur une certaine idée de « moralisation de la concurrence » entre différentes catégories de services et de marchandises et sur la volonté de concilier le développement de l'industrie cinématographique avec celui de l'industrie vidéographique. Une exploitation excessive des films sous forme de vidéo-cassettes manquerait, sans aucun doute, à cette exigence de conciliation, puisque les faits démontrent qu'elle a pour effet de ruiner la production cinématographique. N'y avait-il pas, dès lors, qu'un pas bien minime à franchir pour passer de la notion de loyauté en matière de concurrence à celle de loyauté des transactions commerciales ?

### 3.2. La libre circulation des marchandises et la propriété industrielle et commerciale : le problème des licences obligatoires.

*C'est l'arrêt Pharmon c/ Hoechst, du 9 juillet 1985 (affaire 19/84, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Mancini) qui est venu statuer sur ce problème nouveau et important du droit de la propriété industrielle et commerciale.*





Cette affaire intéressante illustre, une fois de plus, les conflits qui peuvent apparaître entre les exigences de la libre circulation des marchandises et le respect dû aux droits de la propriété industrielle et commerciale. La Cour a déjà eu à assurer à plusieurs reprises la conciliation de ces intérêts contraires, notamment en matière de brevets et il existe une jurisprudence bien établie, à tout le moins en ce qui concerne l'objet spécifique du droit des brevets et la théorie dite de l'épuisement des droits de brevet (arrêt du 31 octobre 1974, Centrafarm c/ Sterling Drug, 15/74, Rec. p. 1147 ; arrêt du 14 juillet 1981, Société Merck c/ Stephar, 187/81, Rec. p. 2063 ; arrêt du 14 septembre 1982, Keurkoop, 144/81, Rec. p. 2853 ; arrêt du 20 janvier 1981, Music Vertrieb Membran c/ GEMA, 55 et 57/80, Rec. p. 147 ; ainsi que les arrêts Centrafarm c/ Wintrop et Terrapin).

Toutefois, cette ligne de jurisprudence a eu l'occasion de se développer à partir de circonstances de fait où le produit protégé par le brevet était mis en circulation soit par le titulaire du brevet lui-même, soit avec son consentement explicite. *Dans l'espèce soumise à la Cour, la situation était différente puisque l'on se trouvait en présence d'une mise en circulation d'un produit faisant l'objet d'un brevet, non pas par le titulaire du brevet ou avec son consentement, mais par un opérateur économique s'étant vu délivrer une licence obligatoire sur un brevet parallèle du même produit déposé dans un autre Etat membre.*

Comme on le sait, il est parfois de l'intérêt national des Etats membres d'éviter les inconvénients trop graves qui pourraient résulter pour la collectivité de la situation de « monopole » conférée aux titulaires de brevets. C'est la raison pour laquelle toutes les législations modernes sur les brevets contiennent des dispositions visant à régler les conflits entre l'intérêt public et l'intérêt personnel du titulaire de brevet, en prévoyant la possibilité d'accorder à des tiers des licences contre la volonté du titulaire de brevet.

Il s'agit là de *licences obligatoires, donc bien différentes des licences contractuelles classiques*, puisqu'elles sont délivrées par l'autorité publique de l'Etat membre concerné, dans des conditions particulières qui varient selon la législation des Etats membres (pour défaut ou insuffisance d'exploitation du brevet, lorsque se trouve en cause un intérêt public, lorsqu'il y a insuffisance de satisfaction de la demande intérieure d'un produit faisant l'objet d'un brevet ou encore pour insuffisance de l'approvisionnement d'un marché potentiel à l'exportation...). Les législations nationales varient selon les Etats membres et la Convention relative au brevet européen pour le marché commun, dite « Convention sur le brevet communautaire » ou encore « Convention de Luxembourg » a tenté de mettre un peu d'ordre dans tout cela, notamment en ce qui concerne les effets des licences obligatoires (voir à cet égard, les articles 46.1, 47. 81, 82, 89.1 de la Convention sur le brevet communautaire - 76/76/CEE, JO L 17, p. 1).

Toutefois, cette convention n'étant pas encore entrée en vigueur, il appartenait à la Cour de trancher, en substance, le problème suivant : la règle de l'épuisement des droits de brevet peut-elle être opposée au titulaire du brevet initial, lorsqu'une licence obligatoire a été délivrée par un Etat membre sur la base d'un brevet parallèle (c'est-à-dire d'un brevet déposé par le même titulaire

pour le même produit dans cet Etat membre) et que le détenteur de la licence obligatoire entend exporter le produit (faisant tout à la fois l'objet du brevet, du brevet parallèle et de la licence obligatoire) vers un autre Etat membre où le titulaire du brevet a également déposé un brevet parallèle ?

C'était donc la première fois que la Cour avait à connaître de la question importante de savoir si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, le titulaire d'une licence obligatoire sur un brevet parallèle dans un Etat membre peut utiliser cette licence pour vendre dans d'autres Etats membres où des brevets parallèles existent. Autrement dit, l'octroi d'une licence obligatoire dans un Etat membre constitue-t-il un moyen permettant d'accéder librement au marché de l'ensemble des autres Etats membres de la Communauté ?

L'importance de cette affaire a été immédiatement perçue par les Etats membres, puisque six d'entre eux ont produit des observations, ainsi d'ailleurs que par la Commission des Communautés Européennes qui a particulièrement soigné sa thèse dans cette affaire.

Toutes les observations précitées mettaient l'accent sur *l'absence de consentement direct ou indirect* du titulaire du brevet en cas de licence obligatoire et sur l'impossibilité, par voie de conséquence, de faire jouer la théorie de l'épuisement des droits de brevet. Les Etats membres insistaient, pour leur part, sur *le principe de territorialité* des actes des pouvoirs publics d'un Etat membre qui s'opposerait à ce que le titulaire d'une licence obligatoire se voit conférer des droits sur le territoire des autres Etats membres. La plupart des observations et notamment celles de la Commission, soulignaient également l'importance des *risques économiques* qui s'attacheraient à une conception extensive des effets d'une licence obligatoire : diminution substantielle de la valeur du brevet, augmentation des risques liés au financement d'innovation, inégalité considérable sur le plan de la concurrence et importantes distorsions de marchés...

L'ensemble des arrêts précités constituait déjà une base de raisonnement précieuse pour la Cour : par l'effet des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises et en particulier de l'article 30, sont prohibées entre Etats membres les mesures restrictives à l'importation et toute mesure d'effet équivalent. En principe, des législations nationales relatives à la propriété industrielle et commerciale qui permettent à des opérateurs économiques, en vue de protéger leurs droits de propriété, de s'opposer à l'importation et à la commercialisation de produits fabriqués dans un autre Etat membre, constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux importations, au sens de l'article 30.

Toutefois, aux termes de l'article 36 du traité, les dispositions de l'article 30 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation justifiées par des raisons de protection de la propriété industrielle et commerciale ; cette dernière expression inclut la protection que confère le droit de brevet, notamment pour autant que celui-ci est exploité commercialement, sous la forme de licences susceptibles d'affecter la distribution, dans les différents Etats membres, de marchandises qui incorporent le produit ou le processus de fabrication protégé par le brevet.



Toutefois, il ressort de l'article 36 que si le traité n'affecte pas l'existence des droits reconnus par la législation d'un Etat membre en matière de propriété industrielle et commerciale, l'exercice de ces droits n'en peut pas moins, selon les circonstances, être affecté par les interdictions du traité. L'article 36 entend ainsi souligner que la conciliation entre les exigences de la libre circulation des marchandises et le respect dû aux droits de propriété industrielle et commerciale doit être réalisée de telle manière qu'une protection soit assurée à l'exercice légitime des droits conférés par les législations nationales, mais soit refusée, par contre, à tout exercice abusif des mêmes droits qui serait de nature à maintenir ou à établir des cloisonnements artificiels à l'intérieur du marché commun.

L'exercice du droit de propriété industrielle et commerciale conféré par une législation nationale, doit par conséquent, être limité dans la mesure nécessaire à cette conciliation. C'est ainsi que l'article 36 n'admet de dérogation à la libre circulation des marchandises que dans la mesure où ces dérogations sont justifiées par la sauvegarde des droits qui constitue l'objet spécifique du droit de propriété industrielle et commerciale en cause. En ce qui concerne le droit de brevet, son objet spécifique réside, selon la jurisprudence de la Cour, dans l'attribution à l'inventeur, d'un droit exclusif d'utiliser une invention en vue de la fabrication et de la première mise en circulation des produits industriels, soit directement, soit par l'octroi de licence à des tiers, ainsi que du droit de s'opposer à toute contrefaçon. L'institution de ce droit exclusif est destiné à stimuler et à récompenser l'effort créateur d'un inventeur.

Mais, et c'est ici que vient s'intercaler la théorie de l'épuisement des droits de brevet, le titulaire d'un droit de propriété industrielle et commerciale, protégé par la législation d'un Etat membre, ne saurait invoquer cette législation pour s'opposer à l'importation ou à la commercialisation d'un produit qui a été écoulé licitement sur le marché d'un autre Etat membre, par lui-même ou avec son consentement, ou par une personne unie à lui par des liens de dépendance juridique ou économique. En effet, si tel n'était pas le cas, le titulaire du droit de brevet aurait la possibilité de cloisonner les marchés nationaux et d'opérer ainsi une restriction dans le commerce entre les Etats membres, sans qu'une telle entrave soit nécessaire pour lui assurer la substance des droits exclusifs découlant des brevets parallèles.

*En l'espèce, tout le problème était de savoir si les mêmes principes s'appliquent lorsque l'importation et la mise en vente concernent un produit qui a été fabriqué dans l'Etat membre d'exportation par le bénéficiaire d'une licence obligatoire portant sur un brevet parallèle détenu par le titulaire du brevet dans l'Etat membre d'importation.*

La Cour a répondu par la négative à cette question. Elle a tenu à souligner, en effet, que « lorsque les autorités compétentes d'un Etat membre, comme en l'espèce, attribuent à un tiers une licence obligatoire en lui permettant d'accomplir des actes de fabrication et de commercialisation que le breveté aurait normalement le pouvoir d'interdire, ce dernier ne saurait être réputé avoir consenti aux actes accomplis par ce tiers. En effet, le titulaire du brevet est, par une telle mesure, privé de son

pouvoir de décider librement des conditions dans lesquelles il commercialise son produit... Permettre au titulaire de brevet de s'opposer à l'importation et à la commercialisation des produits fabriqués dans le cas d'une licence obligatoire est nécessaire pour lui assurer la substance des droits exclusifs découlant de son brevet ».

On ne peut qu'approuver sans réserve la solution ainsi retenue par la Cour qui est d'ailleurs consacrée par l'article 81, paragraphe 3, du projet de Convention de Luxembourg. Elle est en outre particulièrement opportune du point de vue économique car toute solution contraire aurait considérablement amoindri la valeur des brevets et aurait engendré des inégalités sensibles au plan de la concurrence entre opérateurs économiques et Etats membres.

### **3. Libre circulation des marchandises et problèmes des additifs, agents conservateurs ou substances dangereuses contenues dans les denrées alimentaires.**

A cet égard, la jurisprudence de la Cour est bien distincte selon que l'on se trouve dans un domaine ayant fait l'objet ou non d'une harmonisation au niveau communautaire.

a) *En l'absence d'harmonisation communautaire, les Etats membres conservent un large pouvoir d'appréciation. C'est ce qu'a rappelé l'arrêt du 10 décembre 1985, Motte (247/84, rendu aux conclusions de l'avocat général, M. Mancini).*

Une procédure pénale a été engagée contre M. Motte pour avoir importé de Belgique des œufs de lompes noirs et rouges colorés par l'adjonction de différents produits dont l'usage n'est pas autorisé en vertu de la réglementation belge pour ce type de denrées. La Cour d'Appel de Bruxelles, saisie du litige, a posé à la Cour une question préjudicielle tendant à savoir si les règles communautaires relatives à la libre circulation des marchandises s'opposent à une réglementation nationale qui, même pour des denrées alimentaires importées d'un autre Etat membre, où elles sont commercialisées légalement, d'une part exige que l'utilisation du colorant en vue d'obtenir un avis portant sur la nocivité de une liste positive nationale et, d'autre part, soumet toute demande d'une telle inscription à un comité d'experts en vue d'obtenir un avis portant sur la nocivité de l'additif, sur un degré de tolérance par l'organisme humain et sur la nécessité, l'utilité et l'opportunité de l'emploi de l'additif.

Il convient liminairement de rappeler qu'en ce qui concerne les additifs et notamment les matières colorantes utilisées dans les denrées alimentaires, l'harmonisation communautaire n'est que très partielle et témoigne d'une grande prudence de la part du législateur communautaire, compte tenu de la nocivité potentielle de ces matières.

En cette matière, la Cour disposait d'une base jurisprudentielle déjà bien étoffée : arrêt du 17 décembre 1981 (Voor Biologische Produkten BV, affaire 272/80, Rec. p. 3277 ; arrêt du 5 février 1981, Eyssen 53/80, Rec.



p. 409 ; arrêt du 6 juin 1984, 97/83, Melkunie, non encore publié ; arrêt du 19 septembre 1984, Albert Hein, 94/83, non encore publié ; arrêt du 14 juillet 1983, Sandoz, 194/82, Rec. p. 2445). En outre, en ce qui concerne la directive sur les matières colorantes, la Cour a déjà rappelé dans deux arrêts du 12 juin 1980, Grunert (88/79, Rec. p. 1827), et du 5 février 1981, Kugelmann (108/80, Rec. p. 433), que les directives similaires relatives notamment aux agents conservateurs, ne font pas obstacle à l'existence de réglementations nationales comparables à celle en cause en l'espèce.

La Cour a commencé par rappeler que l'application d'une telle réglementation à des produits importés d'un autre Etat membre, où ces produits sont commercialisés légalement, est susceptible d'entraver les échanges intracommunautaires et relève donc bien du champ d'application de l'article 30.

Se trouvait alors posé le problème de savoir si elle pouvait être justifiée pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes au sens de l'article 36. Faisant application de sa jurisprudence constante, la Cour a constaté que, *dans la mesure où des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique, il appartient aux Etats membres, à défaut d'harmonisation, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et la vie des personnes tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.* En effet, l'habilitation ainsi conférée aux Etats membres n'est pas sans limites. Ils doivent, notamment, tenir compte des résultats de la recherche scientifique internationale ; apprécier l'existence du besoin d'ajouter le colorant, l'additif ou l'agent conservateur concerné et procéder à une évaluation scientifique du risque que cette substance employée peut présenter pour la santé humaine ; limiter leur réglementation, compte tenu du principe de la proportionnalité, à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé légitimement poursuivis ; évaluer en permanence les résultats de la recherche scientifique internationale à la lumière des habitudes alimentaires propres à l'Etat membre importateur.

b) *En présence d'une harmonisation communautaire, les Etats membres perdent pratiquement toute compétence. C'est ce qu'a rappelé la Cour dans son arrêt du 3 octobre 1985 dans l'affaire Commission c/ Allemagne (28/84, rendue aux conclusions de l'avocat général M. Darmon).*

Le recours en manquement introduit par la Commission avait pour objet de faire constater que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de plusieurs directives et de l'article 30 du traité, en introduisant dans sa législation des dispositions relatives à des teneurs minimales ou maximales, en fer et sodium, pour les aliments des animaux.

Il convient de rappeler que trois directives essentielles avaient alors été prises en ce qui concerne l'alimentation des animaux. Une en 1970, dite directive « additifs », l'autre, en 1973, dite directive « substances indésirables », la troisième, en 1979, dite « directive aliments composés ».

La Cour a estimé, en premier lieu, que ces trois directives constituent *un système cohérent régissant la production et la commercialisation des aliments composés pour animaux*, y compris la question des additifs et des substances indésirables qu'elles règlent de *manière exhaustive*. Les aliments qui satisfont aux prescriptions de ces directives doivent pouvoir circuler librement dans la Communauté sous réserve de mesures unilatérales que les Etats membres peuvent adopter dans le cadre des procédures d'urgence prévues par les directives elles-mêmes. La Cour n'a eu aucune peine à rejeter l'argumentation exposée par le Gouvernement fédéral. En réponse à un argument tiré de l'application d'un principe dit de « l'intervention la moins radicale possible », la Cour a répondu qu'une telle méthode d'interprétation « méconnaît le fait que les directives en question constituent un élément de politique agricole commune et visent à favoriser la libre circulation des aliments pour animaux à l'intérieur du marché commun. Elles doivent être interprétées à la lumière de leur objectif qui est de valoriser la production animale dans l'ensemble de la Communauté, selon des normes communes, et d'éliminer en même temps les obstacles résultant des disparités des législations nationales en la matière ».

S'agissant de l'argument de défense tiré, par la République fédérale d'Allemagne, de l'article 36, et d'un prétendu souci de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la Cour a relevé qu'il résulte du système combiné des directives que les problèmes de santé publique liés à l'utilisation de substances relevant de ces directives ont été réglés de manière exhaustive par celles-ci. Appliquant, dès lors, une jurisprudence traditionnelle (arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1155), la Cour a estimé qu'un Etat membre n'est plus autorisé à invoquer l'exception de l'article 36 du traité. Seules les procédures prévues par les directives elles-mêmes auraient pu servir à résoudre d'éventuels problèmes de santé publique auxquels la mesure litigieuse nationale prétend faire face. Dès lors, en agissant unilatéralement en dehors des procédures prévues par les directives, un Etat membre porte non seulement atteinte à la répartition des compétences fixée par les directives en vertu du traité, puisqu'une mesure de ce genre n'aurait pu être prise que pour l'ensemble de la Communauté, mais encore porte atteinte à la règle de libre circulation des marchandises énoncée par l'article 30 du Traité et réaffirmée par les dispositions correspondantes des trois directives.

#### 4. Libre circulation des marchandises et produits en provenance des pays tiers

— *Par un arrêt du 11 juin 1985, dans l'affaire 288/83 (Commission c/ Irlande, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Darmon), la Cour a fait droit à un recours en manquement de la Commission tendant à faire reconnaître que l'Irlande avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en exigeant des licences pour l'importation de pommes de terre originaires de pays tiers et mises en libre pratique dans un autre Etat membre.*

La Cour a tout d'abord fait application d'une jurisprudence classique (arrêt du 10 décembre 1974, Charmas-

son, 48/74, Rec. p. 1383, confirmé par les arrêts du 16 mars 1977, Commission c/ République française, 68/76, Rec. p. 515 ; du 29 mars 1979, Commission c/ Royaume-Uni, 231/78, Rec. p. 1447 et du 25 septembre 1979, Commission c/ République française, 232/78, Rec. p. 2727), pour rappeler que *les produits agricoles pour lesquels une organisation commune de marché n'a pas encore été établie, sont soumis aux règles générales du marché commun en ce qui concerne l'importation, l'exportation et la circulation intracommunautaire*. Un Etat membre ne saurait donc exciper des règles spéciales des articles 39 et suivants, qui ont pour objet de définir les bases d'une politique agricole commune, en vue d'instituer ou de maintenir sur son territoire, des dispositions dérogatoires aux principes du marché commun.

Puis, conformément à sa jurisprudence Donckerwolke (arrêt du 15 décembre 1976, 41/76, rec. p. 1921), la Cour a rappelé que *les mesures prévues pour la libération des échanges intracommunautaires s'appliquent de manière identique, tant aux produits originaires des Etats membres qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté*. Une fois que ces derniers produits ont été régulièrement importés dans la Communauté, dans le respect des dispositions tarifaires et commerciales en vigueur, ils sont *définitivement et totalement assimilés* aux produits originaires des Etats membres. La Cour a tenu à souligner que ces considérations s'appliquent y compris aux produits importés dans la Communauté en vertu d'un contingent communautaire, même si ce dernier était destiné plus particulièrement au marché d'un Etat membre déterminé.

En effet, une fois que des marchandises relevant d'un tel contingent ont été régulièrement importées dans l'Etat membre de destination, elles se confondent avec les produits qui s'y trouvent en libre circulation et doivent donc pouvoir être librement commercialisés à l'intérieur de la Communauté « *sauf disposition contraire expresse prise par une institution compétente de la Communauté* ».

Quant à l'argument de l'Irlande fondé sur l'exception de l'ordre public prévue à l'article 36 du traité, la Cour l'a écarté facilement en soulignant qu'aux termes d'une jurisprudence constante (voir en dernier lieu, l'arrêt du 7 février 1984, Duphar, 238/82, non encore publié), cette disposition de l'article 36 ne saurait être invoquée par un Etat membre pour protéger ses intérêts économiques.

— Dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt du 7 octobre 1985, dans l'affaire 199/84 (Procureur de la République c/ Migliorini, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Darmon) la Cour avait à connaître d'un problème tout à fait voisin.

Une procédure pénale avait été engagée contre M. Migliorini pour avoir exporté, vers la République fédérale d'Allemagne, de la viande bovine congelée importée de Tchécoslovaquie et faisant partie de la quote-part du contingent tarifaire communautaire attribuée à l'Italie pour l'année 1983.

L'affaire ayant été portée devant la Corte Suprema di Cassazione à Roma, cette juridiction a posé à la Cour une question visant, en substance à savoir si, compte tenu de la circonstance que la réglementation communautaire vise à garantir que la répartition du contingent

tarifaire communautaire doit être effectuée au prorata des besoins des Etats membres et laisse à chaque Etat membre le choix du système de gestion de ses quote-parts, de manière à assurer une répartition appropriée d'un point de vue économique, cette réglementation communautaire doit être interprétée en ce sens qu'elle autorise les Etats membres à prendre des mesures visant à empêcher, à restreindre, ou à affecter la réexportation de la marchandise importée régulièrement dans le cadre d'un tel contingent tarifaire.

Fidèle à sa jurisprudence constante telle qu'elle a été exprimée, notamment, dans les arrêts du 12 décembre 1973, Grosoli (131/73, Rec. p. 1555) et du 30 octobre 1982 (Fleischkontor, 213 à 25/82, p. 3583), la Cour a jugé que *la gestion des quote-parts laissées aux Etats membres pour en faire la répartition selon leurs propres dispositions administratives, n'autorise pas ceux-ci à prendre des dispositions visant à réglementer la destination des quantités qui leur ont été attribuées et ne saurait, par ailleurs, être comprise comme dépassant le cadre des règles techniques et procédurales destinées à assurer le respect des limites globales du contingent et de l'égalité de traitement des bénéficiaires*.

Cela signifie certes que seules les entreprises établies dans l'Etat membre concerné ont le droit d'importer la marchandise dans le cadre du contingent sur la base du certificat d'importation, lequel n'est donc valable que dans l'Etat membre de délivrance. Mais cette limitation territoriale de la validité du certificat n'affecte en rien la situation de la marchandise en cause au regard du commerce intracommunautaire. En effet, comme la Cour l'a déjà souligné dans son arrêt du 13 décembre 1983 (Commission c/ Conseil, 218/82, Rec. p. 4063), *si une répartition d'un contingent tarifaire global en quotas nationaux peut être compatible avec le traité, c'est à la condition expresse qu'elle ne porte pas atteinte à la libre circulation des produits faisant l'objet du contingent après qu'ils ont été admis en libre pratique sur le territoire d'un Etat membre*. La Cour a donc répondu par la négative à la question posée.

## 5. Libre circulation des marchandises et réglementations nationales en matière de commercialisation des produits

L'arrêt du 26 novembre 1985, rendu dans l'affaire Miro (182/84), est venu apporter un complément intéressant à l'arrêt Cassis de Dijon du 20 février 1979 (120/78, Rec. p. 649). Dans cette affaire, rendue aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn, la Cour avait à apprécier la compatibilité avec le droit communautaire d'une législation néerlandaise interdisant la dénomination « genièvre », ou toute autre dénomination similaire pouvant raisonnablement susciter chez l'acheteur l'impression qu'il s'agit de genièvre, pour des boissons ne correspondant pas à la définition du genièvre prévue par la réglementation nationale, en vertu de laquelle notamment, le genièvre doit présenter un titre alcoométrique d'au moins 35 %.

Pour avoir importé de Belgique du genièvre dont la teneur en alcool n'était que de 30 % et dans des bouteilles sur lesquelles étaient collées des étiquettes où figurait l'appellation « genièvre », la société Miro a fait



l'objet de poursuites pénales devant la juridiction néerlandaise compétente. Celle-ci, qui connaissait fort bien l'arrêt *Cassis de Dijon*, et l'arrêt *Walter Rau* (sur la valeur de l'étiquetage) a estimé que les conditions posées par la législation nationale rendaient la commercialisation du genièvre aux Pays-Bas plus difficile et onéreuse, dès lors que l'étiquette figurant sur les bouteilles de la société Miro indiquait de façon suffisamment claire qu'il s'agissait d'un produit en provenance de Belgique, d'une teneur en alcool de 30 %, et évitait ainsi tout risque de confusion avec le genièvre néerlandais. Mais, le *Gerechtshof d'Arnhem* a eu des doutes sur le point de savoir si la défense des consommateurs ou la loyauté des transactions commerciales pouvait justifier l'interdiction édictée par la législation nationale. Tel était le sens des questions qu'il a posées à la Cour.

D'une façon qui ne manque pas de surprendre, le Gouvernement allemand, sur la première question relative à la défense des consommateurs, a présenté des observations desquelles il ressortait qu'étant donné que les autorités nationales sont les mieux placées pour apprécier la question de savoir si une interdiction de dénomination pour des produits ne remplissant pas certaines conditions est nécessaire, il appartiendrait à ces seules autorités et non à la Cour d'en décider. Lorsque le législateur national, compétent pour prendre une telle décision, aurait réglé cette question, la juridiction nationale serait tenue de respecter une telle appréciation.

La Cour a répondu comme suit à cette argumentation liminaire :

« Il y a lieu de constater que l'article 30 du traité, pas plus d'ailleurs que l'article 36, ne réserve certaines matières à la compétence exclusive des Etats membres. Lorsqu'une législation nationale, pour satisfaire à des exigences impératives reconnues par le droit communautaire, crée des obstacles au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, elle doit respecter les limites posées par le droit communautaire. Il appartient à la Cour, qui est en dernier lieu compétente pour interpréter le droit communautaire, et aux juridictions nationales qui décident sur la base de cette interprétation, de veiller à ce respect. La thèse sus-mentionnée du Gouvernement allemand, revient en dernière analyse, à nier ce contrôle et est de ce fait contraire à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire. Elle doit donc être rejetée ».

En second lieu, la Cour n'a eu aucune peine à écarter les doutes de la juridiction nationale en ce qui concerne la protection des consommateurs, en relevant qu'en l'espèce, il était clair qu'un étiquetage approprié suffisait pour éviter tout risque de confusion auprès du consommateur.

En troisième lieu, s'agissant de la question de savoir si la protection de la loyauté des transactions commerciales pouvait justifier une législation du type de celle en cause, la Cour a tiré les conséquences de deux lignes de jurisprudence :

— selon la première, il serait incompatible avec l'article 30 du traité et les objectifs d'un marché commun qu'une législation nationale puisse réserver un terme générique à une variété nationale au détriment des autres variétés produites, notamment dans d'autres Etats membres, en astreignant les producteurs de ces derniers à des dénominations inconnues ou moins

appréciées par le consommateur (20 février 1975, Commission c/ Allemagne, 12/74, Rec. p. 181 ; 9 décembre 1981, Commission c/ Italie, 193/80, Rec. p. 3019).

— En vertu de la seconde, dans un régime de marché commun, des intérêts tels que la loyauté des transactions commerciales, doivent être assurés dans le respect mutuel des usages loyalement et traditionnellement pratiqués dans les différents Etats membres (arrêt du 13 mars 1984, *Prantl*, 16/83, Rec. p. 1299).

La Cour en a tiré la conséquence suivante : « on ne peut pas considérer comme une exigence essentielle de la loyauté des transactions commerciales, qu'une réglementation nationale fixant un taux minimal d'alcoolisation, pour une boisson traditionnelle, soit respectée pour des produits du même type, importés d'un autre Etat membre, lorsque ces derniers sont loyalement et traditionnellement fabriqués et commercialisés sous la même dénomination dans leur Etat d'origine et qu'une information convenable de l'acheteur est assurée. Subordonner en de telles circonstances la libre circulation des produits importés à la condition préalable de l'existence d'une réglementation communautaire viderait en effet de son contenu, le principe fondamental de l'unité du marché et son corollaire, la libre circulation des marchandises ».

## 6. Libre circulation des marchandises et réglementations nationales en matière de prix

L'arrêt du 5 juin 1985, rendu dans l'affaire 116/84 (*Roelstraete*, aux conclusions de M. l'avocat général *Lenz*), apporte une contribution intéressante, en matière de marge commerciale maximale forfaitaire pour la vente au détail de produits agricoles, à un domaine qui a déjà largement été abordé dans la précédente chronique. Il ne sera donc procédé qu'à un bref commentaire de cet arrêt, tout en faisant observer que les remarquables conclusions de l'avocat général présentent un tableau très complet de la jurisprudence de la Cour sur la compatibilité, avec le droit communautaire, des réglementations nationales en matière de prix dans le secteur agricole.

M. Roelstraete, détaillant en viandes, a fait l'objet de poursuites pénales pour avoir méconnu un arrêt ministériel belge précisant que les prix de vente au consommateur, TVA comprise, des viandes bovine et porcine, pratiqués par les détaillants en viandes, ne peuvent dépasser les montants qui résultent du prix d'achat moyen pondéré majoré d'une marge commerciale maximum dont la valeur a été fixée à un montant forfaitaire par kilo de viande.

La Cour a fait application de sa jurisprudence classique en la matière, telle qu'elle résulte notamment des arrêts du 29 juin 1978 (*Dechmann*, 154/777, Rec. p. 1573), et du 17 janvier 1980 (*Kefer et Delmelle*, 95 et 86/79, Rec. p. 103). Suivant entièrement les observations de la Commission, elle a estimé, en premier lieu, qu'une réglementation d'un Etat membre visant le contrôle des prix de détail des viandes bovine et porcine et consistant à imposer aux détaillants de ne pas vendre leurs produits aux consommateurs à un prix dépassant le prix d'achat

pratiqué au stade du commerce de gros, majoré d'une *marge commerciale maximale couvrant, entre autres les frais d'importation*, éventuellement exposés par les détaillants, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. En effet, l'incorporation de ces frais dans un montant forfaitaire vient réduire le bénéfice net du détaillant qui aurait choisi d'importer ses produits d'autres Etats membres et a ainsi pour effet de décourager les importations.

En second lieu, la Cour a noté qu'une telle réglementation est également incompatible avec la réglementation communautaire applicable en la matière, *lorsque la marge commerciale maximale incorpore les frais d'approvisionnement* exposés par les détaillants et que cette incorporation affecte le réseau de distribution des viandes bovine et porcine dans certaines régions. En effet, une telle incorporation dans la marge présente un risque non négligeable d'incidence sur les mécanismes de la formation des prix, régis par les organisations communes de marchés, même si ce risque est uniquement potentiel et s'il appartient aux juridictions nationales, en dernier ressort, d'en apprécier la réalité dans des cas concrets.

— En troisième lieu, par contre, la Cour a estimé que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que la marge commerciale maximale incorpore, outre le bénéfice du détaillant, *les seuls frais de commercialisation* exposés par les détaillants au stade de la vente au consommateur, à condition que cette marge ne soit pas fixée à un niveau arbitraire et qu'elle permette aux détaillants d'obtenir une rémunération équitable de leur activité.

#### 7. La liberté de circulation des capitaux : néant

### IV. — Les règles de concurrence

Compte tenu du fait que la Cour devrait, dans le premier semestre de l'année 1986 rendre un arrêt important relatif à l'applicabilité des règles communautaires de la concurrence au secteur des transports aériens (l'avocat général M. Lenz a présenté ses conclusions le 24 septembre 1985 dans les affaires jointes 209 à 213/84, Ministère Public c/ ASJES et autres), et de l'écho que ces affaires et les problèmes qu'elles soulèvent ont déjà reçu dans la presse internationale, la prochaine chronique consacrera des développements particuliers au droit communautaire de la concurrence.

C'est la raison pour laquelle il a semblé préférable que les arrêts intervenus en la matière au cours du semestre écoulé fassent également l'objet d'un commentaire dans la prochaine chronique.

Pourtant ces arrêts sont nombreux et souvent importants. Ainsi en est-il de l'arrêt du 11 juillet 1985, dans l'affaire 82/84 (Remia c/ Commission, aux conclusions de l'avocat général M. Lenz), où la Cour s'est prononcée

pour la première fois sur l'admissibilité de clauses de non-concurrence ; de l'arrêt du 17 septembre 1985 (Ford c/ Commission, 25 et 26/84, aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn) où la Cour a précisé sa jurisprudence sur les systèmes de distribution sélective dans le secteur automobile ; de l'arrêt du 3 juillet 1985 (Binon et Agences et Messageries de la Presse, 243/83, aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn) où se trouvait posé le problème de l'admissibilité de certaines clauses dans un système de distribution sélective dans le domaine de la presse écrite ; de l'arrêt du 10 décembre 1985, dans l'affaire 31/85 (SA.ETA Fabrique d'ébauches, aux conclusions de l'avocat général M. Daron), où la Cour devait apprécier la compatibilité avec le droit communautaire d'une clause, figurant dans un contrat de distribution exclusive, par laquelle le fabricant s'engage vis-à-vis de son concessionnaire exclusif à accorder une garantie sur ses produits après la vente au consommateur et, à refuser l'octroi de cette garantie aux clients des distributeurs parallèles ; et enfin de l'arrêt du 3 octobre 1985 dans l'affaire 311/84 (Centre belge d'études de marchés, télémarketing, aux conclusions de l'avocat général M. Lenz) où la Cour avait à examiner une hypothèse d'abus de position dominante dans le secteur de l'audiovisuel.

Tous ces arrêts feront donc l'objet d'un commentaire dans la prochaine chronique.

### V. — Droit communautaire et droit fiscal

#### 1. Les impositions intérieures

Par un arrêt du 3 juillet 1985, dans l'affaire 277/83 (Commission c/République italienne, rendu aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn), la Cour a statué sur un recours en manquement tendant à faire reconnaître que la République italienne, en taxant à taux réduit l'alcool de vin, lorsqu'il est utilisé dans la fabrication du vin de liqueur « Marsala », a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité, dans la mesure où l'alcool de vin utilisé dans la fabrication des vins de liqueur importés des autres Etats membres, fait l'objet d'une surtaxe de frontière au taux plein.

La Cour n'a eu aucune peine à juger que compte tenu de l'état d'évolution du droit communautaire, l'octroi de certaines exonérations ou de certains allègements fiscaux, sous forme d'exemptions fiscales ou de réductions des taux d'imposition, en fonction de critères objectifs, doit être admis à condition que le bénéfice de telles mesures soit étendu de manière non discriminatoire aux produits importés se trouvant dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, pour répondre à l'argumentation du Gouvernement italien relative à l'état de sous-développement de la région de production du « Marsala », la Cour faisant application de sa jurisprudence classique, notamment Commission c/ République ita-



lienne (arrêt du 21 mai 1980, 73/79, Rec. p. 1533) a jugé que les pratiques de discrimination fiscale ne sont pas exemptées de l'application de l'article 95 du traité, du fait qu'elles peuvent être qualifiées simultanément de mode de financement d'une aide d'Etat.

Enfin, pour répondre à l'argumentation du Gouvernement italien, qui estimait que la réduction de l'impôt ne conférait aux producteurs de « Marsala » qu'un avantage très restreint, la Cour a souligné que l'objectif de l'article 95, alinéa 1<sup>er</sup> est d'écarter toute forme de discrimination directe ou indirecte et qu'un tel objectif ne saurait être atteint si les avantages accordés aux produits nationaux pouvaient échapper à l'interdiction de l'article 95 du fait de leur prétendu effet limité.

En conséquence, même un dégrèvement fiscal d'effet discriminatoire faible tombe sous la prohibition de l'article 95.

— Par un second arrêt du 11 juillet 1985, dans l'affaire *Commission c/ Italie* (278/83, aux conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn), la Cour a statué sur un autre recours en manquement visant à faire constater que la République italienne, en appliquant sur les vins mousseux importés d'autres Etats membres un taux de TVA supérieur à ceux qu'elle applique aux vins mousseux de production nationale, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95 du traité.

La Cour n'a pu que constater que constitue « une violation patente de la règle de non discrimination fiscale de l'article 95 » le fait pour une législation nationale de soumettre à un taux de TVA plus élevé la catégorie des vins mousseux pourvus d'une appellation d'origine, dont la réglementation impose la préparation au moyen d'une fermentation naturelle en bouteille, alors que du fait de l'absence de toute réglementation de ce type, aucun produit national ne peut entrer dans cette catégorie. Une telle législation est manifestement conçue de manière à frapper exclusivement les produits importés et vise à protéger les productions nationales correspondantes en leur accordant des taux d'imposition sensiblement moins élevés.

## 2. L'harmonisation des législations fiscales

### a) Des précisions sur la base d'imposition en cas de reprise d'un bien meuble en guise de paiement partiel.

Ce sont deux arrêts de la Cour en date du 10 juillet 1985, *Commission c/ Royaume des Pays-Bas* (affaire 16/84) et *Commission c/ République d'Irlande* (17/84, rendus aux conclusions de l'avocat général M. Darmon), qui sont venus apporter des précisions dans cette matière difficile qui a déjà fait l'objet de l'arrêt Schuhl du 5 mai 1982 (15/81, Rec. p. 1409).

Comme on le sait, le principe du système commun de TVA consiste à appliquer aux biens et aux services, jusqu'au stade du commerce de détail inclus, une taxe générale sur la consommation, proportionnelle aux prix des biens et des services, quel que soit le nombre des transactions intervenues dans le processus de production et de distribution antérieur au stade d'imposition. Toutefois, à chaque transaction, la TVA n'est exigible

que déduction faite du montant de la TVA qui a grevé directement le coût des divers éléments constitutif du prix. Pour les biens, le fait générateur de la taxe est constitué par la livraison du bien effectuée à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel. Seuls les assujettis sont autorisés à déduire de la TVA dont ils sont redevables, la TVA qui a déjà grevé le bien en amont. Il en résulte qu'à chacun des stades de production et de distribution, le bien n'est en fait imposé que sur la base de la valeur ajoutée à ce stade. Or, après son arrivée au consommateur final, non assujetti, le bien reste grevé par un montant de TVA proportionnel au prix que ce consommateur a payé à son fournisseur.

Si par la suite, le consommateur livre le bien à un autre consommateur non assujetti, cette transaction ne donne lieu ni à imposition, ni à déduction. Si, au contraire, le consommateur livre le bien à un négociant assujetti, cette livraison ne donne pas non plus lieu à une imposition, mais la revente, par l'assujetti est imposée d'un montant de TVA proportionnel au prix de revente sans que l'assujetti ait droit à une quelconque déduction de la TVA qui a déjà grevé le bien en amont.

*Ainsi, les biens d'occasion qui sont réintroduits dans le circuit commercial sont une nouvelle fois taxés, alors que les biens d'occasion qui passent directement d'un consommateur à l'autre, sans être réintroduits dans le circuit commercial, restent uniquement grevés de la taxe imposée à l'occasion de la première vente à un consommateur non assujetti. Cette différence de traitement a pour effet, à l'évidence, de fausser la concurrence entre les ventes directes d'un consommateur à l'autre et les transactions qui passent par le circuit commercial normal. Elle défavorise notamment les secteurs du commerce pour lesquels les transactions relatives aux biens d'occasion sont importantes, particulièrement le commerce des automobiles.*

C'est la raison pour laquelle la sixième directive en matière de taxe sur le chiffre d'affaires prévoit, en son article 32, l'adoption ultérieure par le Conseil, d'un régime commun visant à éviter cette distorsion de concurrence et, en attendant la mise en œuvre de ce régime commun, autorise le maintien en vigueur des régimes nationaux existants, dans la mesure où ils ont pour objectif d'éviter cette double imposition.

La Commission a présenté, pour sa part, une proposition de septième directive qui préconise deux systèmes pour parvenir au résultat recherché dont un trait commun est qu'ils concernent l'imposition de la revente du bien par l'assujetti revendeur, c'est-à-dire, l'assujetti qui achète le bien à un non-assujetti et le revend ultérieurement. Le système général proposé fixe la base d'imposition à un pourcentage forfaitaire du prix de revente, ce pourcentage étant censé refléter la différence entre ce prix et le prix d'achat. Ce système est appelé « base sur base ». A l'inverse, pour certains biens d'occasion qui jouent un rôle important dans le commerce, notamment pour les automobiles, la proposition de la Commission comporte un régime qui aboutit à des résultats plus précis : l'assujetti revendeur aura droit à une déduction de TVA calculée sur la base de son prix d'acquisition auprès du non-assujetti. Ce système est appelé « taxe sur taxe ». Dans les deux systèmes c'est donc au moment de la revente qu'il est tenu compte de la partie résiduelle de la TVA qui a déjà grevé le bien d'occasion.



Or, les législations contestées qui étaient en vigueur, respectivement aux Pays-Bas et en Irlande, et qui ont été maintenues en application de la sixième directive, étaient beaucoup moins complexes : elles se bornent à résoudre les cas les plus importants, notamment celui d'une reprise d'un bien meuble en tant que paiement partiel d'un autre bien meuble. Le bien étant ainsi dégrevé déjà à l'occasion de son acquisition par l'assujetti revendeur, il peut être imposé de manière tout à fait normale, sans que cette imposition fausse la concurrence par rapport aux ventes directes entre consommateurs. Dans les deux affaires en cause, la Cour a jugé que « un régime national de taxe sur la valeur ajoutée existant lors de l'entrée en vigueur de la sixième directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relative aux taxes sur le chiffre d'affaires qui dispose, s'agissant de la détermination de la base d'imposition en cas de livraison d'un bien meuble avec reprise d'un bien d'occasion, que la valeur de la reprise n'est pas comprise dans la contrepartie à verser par l'acheteur ne constitue pas une violation de l'article 11 de la directive du Conseil 77/388. Il est en effet couvert dans son principe par l'article 32 de cette même directive, lequel autorise, en attendant la mise en application d'un régime commun de taxation des biens d'occasion rétablissant en matière de vente de biens d'occasion la neutralité concurrentielle entre les ventes directes entre consommateurs et des transactions passant par le circuit commercial, les Etats membres à maintenir les régimes particuliers poursuivant les mêmes objectifs. Or, un tel régime a pour objet et pour effet de compenser la partie résiduelle de la TVA qui a déjà grevé le bien d'occasion repris en vue de pouvoir soumettre ce bien, lors de sa revente, au système général de la taxe sur la valeur ajoutée et non pas de soustraire à la taxe une partie de ce que l'assujetti revendeur a obtenu en contrepartie de la livraison du bien neuf ».

La Cour ayant estimé que les deux législations nationales avaient bien pour objectif d'éviter la distorsion de concurrence souhaitée par l'article 32 de la sixième directive, elle a rejeté les deux recours en manquement de la Commission.

b) *La notion « d'établissement stable » au sens de la sixième directive en matière de taxe sur le chiffre d'affaires.*

*L'arrêt du 4 juillet 1985 dans l'affaire 168/84 (Gunther Berkholz, aux conclusions de l'avocat général M. Mancini), est venu apporter des précisions à cet égard dans une espèce assez curieuse.*

C'est le Finanzgericht Hambourg qui a posé à la Cour deux questions préjudicielles sur ce sujet alors qu'il était saisi d'un litige concernant l'imposition des recettes réalisées par l'entreprise Berkholz, par l'exploitation de « machines à sous » installées à bord de ferry-boats assurant un trafic régulier entre un port allemand et un port danois.

Le problème n'était pas de savoir quelle qualification donner à l'exploitation de telles machines, puisqu'il n'était pas contesté qu'il s'agissait là d'une prestation de services. Mais toute la question était de déterminer le lieu où ces prestations étaient réalisées. Selon le choix

retenu, l'imposition était toute différente. En effet, si, comme l'administration fiscale allemande, on estimait que le chiffre d'affaires en question avait bien été réalisé au siège de la firme Berkholz à Hambourg, les recettes étaient alors soumises, pour leur totalité, à la taxe allemande sur le chiffre d'affaires. Si, par contre comme le soutenait l'entreprise Berkholz, on estimait que les recettes avaient été réalisées à partir d'un établissement situé à bord de bateaux, seules les recettes réalisées dans la zone de juridiction allemande étaient alors assujetties à l'impôt, c'est-à-dire, les recettes réalisées pendant l'arrêt dans le port allemand et pendant la traversée des eaux territoriales.

L'article 9, paragraphe 1 de la sixième directive, dispose que le lieu d'une prestation de services est réputé se situer à l'endroit où le prestataire a établi le siège de son activité économique ou un établissement stable à partir duquel la prestation de service est rendue ou, à défaut d'un tel siège ou d'un tel établissement stable, au lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle.

La Cour a estimé que pour déterminer le lieu de rattachement fiscal des prestations de services, il appartient à chaque Etat membre de retenir, parmi les options offertes par la sixième directive, celle qui lui paraît la plus utile du point de vue fiscal. Selon l'article 9, paragraphe 1 de cette directive, l'endroit où le prestataire a établi le siège de son activité économique apparaît, à cet égard, comme un point de rattachement prioritaire, en ce sens que la prise en considération d'un autre établissement à partir duquel la prestation de service est rendue, ne présente un intérêt que dans le cas où le rattachement au siège ne conduit pas à une solution rationnelle du point de vue fiscal ou crée un conflit avec un autre Etat membre.

Ainsi, l'article 9 précité de la directive, relatif au lieu de rattachement fiscal des prestations de services doit être interprété en ce sens « qu'une installation destinée à une activité commerciale comme l'exploitation de « machines à sous » sur un bateau navigant en haute mer ne saurait être qualifié d'établissement stable au sens de cette disposition que si cet établissement comporte une réunion permanente de moyens humains et techniques nécessaires aux prestations de services en cause et si ces prestations ne peuvent être utilement rattachées au siège de l'activité économique du prestataire ».

Il appartient, bien sûr, à la juridiction nationale de tirer les conséquences d'une telle interprétation.

c) *La qualification, au regard de la sixième directive, de charges nationales calculées sur le montant du chiffre d'affaires.*

*L'arrêt du 27 novembre 1985 dans l'affaire 195/84 (Rousseau-Wilmot, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Mancini), porte encore sur l'interprétation de l'article 33 de la sixième directive qui prévoit que celle-ci ne fait pas obstacle « au maintien ou à l'introduction, par un Etat membre, de taxes sur les contrats d'assurance, sur les jeux et paris, d'accises, de droits d'enregistrement et plus généralement de tous impôts, droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires.*



On sait que la France a institué, en 1967, *une contribution sociale de solidarité* au profit des régimes d'assurance maladie-maternité et d'assurance vieillesse, des travailleurs non salariés des professions non agricoles. Depuis la loi du 6 janvier 1970, cette contribution est à la charge des différentes catégories de sociétés commerciales ; elle est versée annuellement et son taux est fixé par décret dans la limite de 0,1 % du chiffre d'affaires de la société. L'ORGANIC (organisme chargé de recouvrement de cette contribution) a demandé à la société Rousseau-Wilmot, de verser la contribution sociale de solidarité dont elle restait redevable. Mais cette société a fait valoir qu'une telle contribution était contraire à l'article 33 précité de la sixième directive, ce qui a conduit la Cour d'Appel de Douai à interroger, à titre préjudiciel, la Cour de justice, sur la compatibilité, avec le droit communautaire, de ce prélèvement.

La Cour a estimé que la portée de l'article 33, de la sixième directive devait être interprétée à la lumière de la fonction de cette disposition, dans le cadre du système harmonisé de taxes sur le chiffre d'affaires sous forme du système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

L'article 33 en laissant la liberté aux Etats membres de maintenir ou d'introduire certaines taxes indirectes telles les accises, à condition qu'il ne s'agisse pas de taxes ayant le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires, a pour but, a précisé la Cour, d'empêcher que le fonctionnement du système commun de TVA ne soit compromis par des mesures fiscales d'un Etat membre grevant la circulation des biens et services et frappant les transactions commerciales d'une façon comparable à celle qui caractérise la TVA.

Par contre, la Cour a tenu à ajouter que cette disposition ne peut avoir pour objet d'interdire aux Etats membres le maintien ou l'introduction de droits et taxes qui n'ont pas un caractère fiscal, mais qui sont institués spécifiquement pour alimenter les fonds sociaux et qui sont assis sur l'activité des entreprises ou de certaines catégories d'entreprises et calculés sur la base du chiffre d'affaires annuel global, sans toucher directement le prix des biens et des services. Dans ces conditions, elle a estimé que la notion de « droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxe sur le chiffre d'affaires », telle qu'elle figure à l'article 33 de la sixième directive, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut une taxe à caractère non fiscal à la charge des sociétés ou de certaines catégories de sociétés au profit de régimes de sécurité sociale dont le taux est déterminé sur la base du chiffre d'affaires annuel global des sociétés assujetties.

**d) L'application de la TVA à l'importation aux voitures privées.**

*L'arrêt du 3 octobre 1985 dans l'affaire 249/84 (Ministère public et Ministère des finances c/ Profant, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Verloren van Themaat)*, est venu apporter des précisions intéressantes sur ce point délicat.

Des poursuites pénales ont été engagées en Belgique contre M. Profant, pour avoir refusé de payer la TVA à

l'importation sur deux véhicules automobiles achetés au Grand-Duché de Luxembourg et immatriculés dans cet Etat, mais utilisés sur le territoire belge. En effet, M. Profant, ressortissant luxembourgeois, habitait chez sa mère au Grand-Duché, lorsqu'il commença, en 1976, des études à l'Université de Liège. Durant ses études, il avait une adresse à Liège tout en restant inscrit sur les registres de la municipalité de Diekirch, au Luxembourg, en tant que domicilié chez sa mère où il retournait régulièrement.

Après ses études, il s'est établi au Grand-Duché. Pendant la durée de ses études, c'est-à-dire, cinq ans, il s'est servi successivement de deux voitures achetées au Grand-Duché avec paiement de la TVA luxembourgeoise et immatriculation dans ce pays. En 1980, l'administration fiscale belge a fait savoir à M. Profant qu'il avait eu une résidence normale à Liège depuis son mariage en 1978 et qu'il était donc obligé de payer la TVA à l'importation sur chacune des deux voitures. En effet, en 1978, M. Profant s'était marié au Grand-Duché avec une ressortissante française, naturalisée luxembourgeoise et qui exerçait la profession d'infirmière à Liège. Les époux avaient habité une chambre d'étudiant à Liège jusqu'à leur retour au Grand-Duché.

M. Profant ayant refusé de payer ces sommes réclamées au titre de la TVA, des poursuites ont été engagées contre lui devant le Tribunal correctionnel de Liège, en vue d'obtenir la confiscation des deux voitures et le paiement de leur contrevalueur. Le tribunal a accueilli cette demande et son jugement a été confirmé par la Cour d'Appel de Liège.

Toutefois, la Cour de Cassation saisie de l'affaire a annulé l'arrêt de la Cour d'Appel et renvoyé l'affaire devant la Cour d'Appel de Bruxelles qui a estimé utile de poser à la Cour une question préjudicielle tendant à savoir si les règles communautaires en matière de libre circulation des marchandises et en particulier celles relatives à la suppression des droits de douane à l'intérieur de la Communauté font obstacle à la perception, par un Etat membre, de la TVA à l'importation en ce qui concerne une voiture achetée dans un autre Etat membre, avec paiement de la TVA dans cet Etat, et y immatriculée lorsque cette voiture est utilisée par un ressortissant du second Etat membre et ayant un domicile dans cet Etat mais poursuivant des études sur le territoire du premier Etat membre où il est inscrit pour la durée de ses études, sur le registre des étrangers.

La Cour, dans son arrêt Gaston Schuhl, du 5 mai 1982 (15/81, Rec. p. 1409), avait déjà examiné l'incidence sur la libre circulation des marchandises d'un cumul de taxes consistant à percevoir la TVA à l'importation sur un bien déjà grevé d'une TVA payée dans l'Etat membre d'exportation et non dégrevé. Elle a estimé que la taxe sur la valeur ajoutée qu'un Etat membre perçoit au titre de l'importation d'un véhicule automobile en provenance d'un autre Etat membre *ne constitue pas un droit de douane à l'importation ou d'une taxe d'effet équivalent à un tel droit au sens des articles 12 et 13 du traité, mais doit être considérée comme faisant partie intégrante d'un régime général d'impositions intérieures au sens de l'article 95*. Sa compatibilité avec le droit communautaire doit donc être appréciée dans le cadre de cet article.



*Par ailleurs, elle a relevé que le maniement des exonérations à l'importation prévues par l'article 14 de la sixième directive n'est pas laissé entièrement à la discrétion des autorités des Etats membres. Celles-ci doivent respecter les objectifs fondamentaux poursuivis par l'effort d'harmonisation dans ce secteur tel que notamment, la promotion de la libre circulation des personnes et des marchandises et la prévention des cas de double imposition.*

Les autorités des Etats membres sont, de ce fait obligées, s'agissant des véhicules automobiles utilisés par des étudiants en provenance d'un autre Etat membre, d'appliquer la notion d'importation temporaire, de façon à ne pas gêner, par une double imposition des véhicules en cause, la liberté des ressortissants des Etats membres de poursuivre leurs études dans l'Etat membre de leur choix.

La Cour en a donc déduit que « les règles du droit communautaire et notamment celles fixées par la sixième directive... font obstacle à la perception par un Etat membre de la TVA à l'importation sur un véhicule automobile acheté dans un autre Etat membre, avec paiement de la TVA dans cet Etat et y immatriculé, lorsque ce véhicule est utilisé par un ressortissant du second Etat membre ayant un domicile dans cet Etat mais poursuivant des études dans le premier Etat où il est inscrit, pour la durée de ses études, dans le registre des étrangers. La circonstance que la personne en question soit mariée ou non n'a pas de pertinence à cet égard ».

*e) La possibilité d'exonérer de la TVA les prestations effectuées pour les services postaux.*

*C'est un arrêt du 11 juillet 1985 dans l'affaire 197/84 (Commission c/ République fédérale d'Allemagne, aux conclusions de l'avocat général M. Darmon), qui a statué sur cette question finalement assez simple.*

La Commission reprochait à la République fédérale d'Allemagne d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en exonérant de la TVA les prestations effectuées en vertu de la loi, par les entreprises de transport pour l'administration allemande des postes.

Selon le Gouvernement allemand, le seul moyen d'assurer le respect du principe d'égalité et de donner à la disposition litigieuse de la directive (l'article 13) un sens commun, serait de l'interpréter comme portant sur une notion matérielle « d'activité postale », que celle-ci soit exercée par les « postes » au sens strict ou par d'autres organismes, au moins lorsque le droit national garantit que sur le plan de la législation pénale postale et civile, les activités de ces autres organismes sont traitées exactement de la même manière que si elles étaient exercées par la poste au sens strict du terme.

La Cour n'a pas suivi cette argumentation du Gouvernement allemand et a écarté la notion « d'activité postale indirecte » comme étant étrangère au système général de la TVA, tel qu'il est prévu par la directive. Par contre, après avoir procédé à une analyse minutieuse des différentes versions linguistiques du texte de l'article 13, Titre A, paragraphe 1, de la directive, et après

avoir constaté qu'il n'existait aucun autre « élément d'interprétation péremptoire en faveur d'une telle extension par rapport au texte de la disposition », elle en a déduit que la disposition litigieuse de la directive exonère de la TVA les prestations effectuées par les seuls services publics postaux au sens organique, mais non les prestations effectuées pour le compte de ces services par d'autres organismes.

Par suite, elle a fait droit au recours en manquement de la Commission.

## VI. — Droit communautaire et droit pénal

### 1. Droit communautaire et normes d'incrimination

Il s'agit ici d'examiner dans quelle mesure des normes pénales d'incrimination ou d'interdiction ont vu leurs effets paralysés par le droit communautaire et notamment par les arrêts de la Cour de justice.

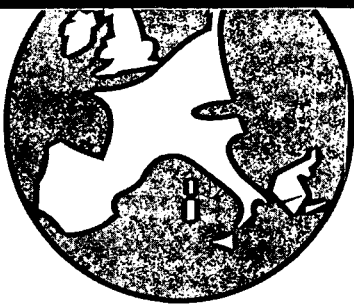
Comme on le sait, les secteurs de droit pénal susceptibles d'être affectés par le droit communautaire sont innombrables : il s'agit non seulement de l'ensemble des infractions que l'on qualifie généralement de délits économiques ou financiers mais encore de toutes les infractions qui concernent la libre circulation des personnes.

De ce point de vue, il suffit de renvoyer aux nombreux arrêts de la Cour analysés plus haut sous les rubriques « libre circulation » et « droit communautaire et droit fiscal » pour voir qu'à maintes reprises la Cour de justice a été saisie à titre préjudiciel, à l'occasion de poursuites pénales engagées contre des opérateurs économiques ou de simples particuliers et que ceux-ci se sont défendus devant les juridictions répressives en excipant de l'incompatibilité de la norme d'incrimination constituant le fondement des poursuites avec le droit communautaire.

Nous rappellerons pour mémoire, les arrêts suivants où les prévenus ont eu le bonheur d'obtenir satisfaction : 10 décembre 1985, Motte, 247/84 ; 26 novembre 1985, Miro, 182/84 ; 5 juin 1985, Roelstraete, 116/84 ; 3 octobre 1985, Ministère public c/ Profant, 249/84...

### 2. Le droit communautaire et les principes généraux du droit pénal

La jurisprudence communautaire a constamment affirmé son attachement aux principes fondamentaux du droit pénal commun aux Etats membres. C'est certainement l'arrêt International Handelsgesellschaft du 17 décembre 1970 (11/70, Rec. p. 1125), qui a posé les principes essentiels en la matière, en précisant que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice



assure le respect ; la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ».

A partir de cette décision, la Cour de justice a développé une jurisprudence toujours plus protectrice des droits fondamentaux et faisant fréquemment référence aux traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir en ce sens, Revue de l'Union internationale des Avocats, 1984, n° 3, M. Federico Mancini, « les droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes »).

C'est ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, que la Cour a consacré le principe de non-rétroactivité de la loi pénale dans un arrêt du 10 juillet 1984, Regina c/ Kent Kirk (63/83) ; qu'elle a fait sien le principe « nullum crimen, nulla poena, sine lege », par un arrêt du 25 septembre 1984, société Koenecke (affaire 117/83) ; qu'elle a fait application du principe selon lequel nul n'est punissable qu'à raison de son fait personnel dans un arrêt du 28 juin 1984, Entreprise Nordbutter et autres (affaires jointes 187 et 190/83).

Au cours du semestre écoulé, la Cour a rappelé son attachement à deux principes essentiels :

a) *le caractère contradictoire de la procédure y compris dans le contentieux disciplinaire* (arrêt du 20 juin 1985, dans l'affaire 141/84, M. De Compte c/ Parlement Européen, aux conclusions de l'avocat général, M. Verloren van Themaat). M. De Compte avait introduit, contre le Parlement Européen, un recours tendant à l'annulation de la sanction disciplinaire qui lui avait été infligée. Parmi les nombreux moyens invoqués, il soutenait que le principe du caractère contradictoire de la procédure et du respect des droits de la défense avait été méconnu du fait que les trois témoins entendus par le Conseil de discipline l'avaient été en dehors de la présence et sans qu'il ait été informé, verbalement ou par écrit, de la date à laquelle il serait procédé à ces auditions.

Sans contredire cette affirmation, le Parlement faisait observer, pour sa part, que le compte rendu des trois auditions avait été enregistré, dactylographié, approuvé par les témoins et transmis au requérant ou à son défenseur. De ce fait, le requérant aurait été en mesure avant que le conseil de discipline n'ait terminé ses travaux, de prendre connaissance de toutes les auditions et d'exprimer sa position à cet égard.

La Cour a estimé que parmi les principes fondamentaux du droit de la procédure que le conseil de discipline, bien qu'il ne constitue qu'un organe consultatif, doit respecter, figure le principe du caractère contradictoire de la procédure, rappelé par l'article 6, de l'annexe IX du statut qui prévoit la possibilité, pour ce conseil, d'ordonner une « enquête contradictoire ». Cette dernière expression doit être interprétée compte tenu de la règle prévalant dans la plupart des ordres juridiques des Etats membres, en ce sens que lorsque le conseil de discipline décide de procéder à l'audition de témoins, le fonctionnaire incriminé ou son défenseur doit être mis en mesure d'assister à ces auditions et de poser des questions aux témoins.

La possibilité offerte au fonctionnaire de prendre connaissance de la transcription écrite des auditions et de présenter des observations à leur sujet ne suffit pas pour assurer le respect du caractère contradictoire de la procédure. En effet, la Cour a estimé que « le dialogue qui doit pouvoir s'instaurer devant un conseil de discipline entre un témoin et le fonctionnaire incriminé n'a pas la même portée qu'une simple réponse écrite de ce fonctionnaire à un procès-verbal d'audition. En effet, le contre-interrogatoire immédiat du témoin est parfois de nature à mettre en lumière des faits nouveaux et peut aussi amener le témoin à préciser ou à rectifier lui-même une déposition insuffisante ou erronée. Il est donc susceptible de produire, dans l'esprit des membres du conseil de discipline, une impression très différente de celle que laisserait la simple lecture d'un document écrit émanant du fonctionnaire incriminé ».

Il convient de relever que cette application concrète du principe du caractère contradictoire de la procédure constitue, comme la Cour l'a souligné, un principe général commun à la plupart des ordres juridiques des Etats membres. La Cour aurait d'ailleurs pu ajouter qu'il s'agit là d'un cas visé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose, en son alinéa 3, lettre d), que « tout accusé a droit notamment à... interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ».

On sait que la Cour européenne des droits de l'homme a fait une interprétation particulièrement extensive du champ d'application de cette disposition, puisque dans les affaires Ringensen c/ République d'Autriche (16 juillet 1971, série A, n° 14, paragraphe 94), Hangel c/ Pays-Bas (28 juin 1976, série I, n° 22, paragraphes 86 et suivants), Koenig (28 janvier 1978, série A, volume 27), et Leconte et autres du (23 juin 1981, série A, volume 43), la Cour européenne des droits de l'homme a étendu le champ d'application de l'article 6 de la convention aux sanctions disciplinaires les plus graves et aux procédures intentées contre des actes administratifs devant des juridictions administratives dans certains contentieux disciplinaires.

Toutefois, une telle interprétation extensive n'est pas sans susciter certaines réticences de la part de plusieurs juridictions des Etats membres (voir notamment en ce sens, Conseil d'Etat français, Assemblée, 11 juillet 1984, Docteur Subrini, Recueil Lebon, p. 259). C'est peut-être la raison qui a conduit la Cour à ne pas faire référence à la convention de sauvegarde, comme elle l'avait fait dans son arrêt Rutili du 28 octobre 1975 (36/75, Rec. p. 1219).

b) *La nécessité d'appliquer le principe d'égalité dans l'organisation même de la procédure pénale.*

La Cour a rappelé ce principe dans son arrêt du 11 juillet 1985 dans l'affaire 137/84 (Ministère public c/ Mutsch, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Lenz). Des poursuites pénales ont été engagées en Belgique contre M. Mutsch, ressortissant luxembour-

geois, domicilié dans une commune belge de langue allemande, située dans le ressort du tribunal correctionnel de Verviers. Devant ce tribunal, le prévenu avait demandé à pouvoir bénéficier d'une loi ancienne de 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, aux termes de laquelle « lorsque l'inculpé de nationalité belge est domicilié dans une commune de langue allemande située dans le ressort du tribunal correctionnel de Verviers, et fait la demande dans les formes indiquées à l'article 16, la procédure devant cette juridiction est faite en allemand ». Le tribunal a réservé une suite favorable à cette demande et le Ministère public a fait appel de ce jugement au motif que l'inculpé, n'étant pas de nationalité belge, ne pouvait pas bénéficier de cette disposition.

C'est dans ces conditions que la Cour d'Appel de Liège, saisie du litige, a posé une question préjudicielle visant à savoir si, en vertu des principes du droit communautaire, tels qu'ils résultent en particulier de l'article 220 du traité CEE, le bénéfice d'une législation d'un Etat membre qui a pour objet de favoriser, notamment dans le domaine judiciaire l'expression linguistique d'un groupe de ressortissants de cet Etat, doit être étendu sans discrimination de nationalité aux ressortissants d'autres Etats membres qui remplissent toutes les conditions posées à l'usage d'une langue déterminée par les membres du groupe de population concerné.

La Cour a entièrement suivi les excellentes conclusions qui lui avaient été présentées par son avocat général et qui montrent bien comment l'article 48 du traité relatif à la libre circulation des travailleurs et les textes pris pour son application ont toujours fait l'objet d'une interprétation particulièrement large (arrêt du 15 octobre 1969, Ugliolo, 15/69, rec. p. 363 ; arrêt du 3 juillet 1974, 9/74, Casagrande, Rec. p. 773 ; arrêt du 30 septembre 1975, 32/75, Cristini, Rec. p. 1085 ; arrêt du 14 janvier 1982, affaire 65/85, Reina, Rec. p. 33...).

C'est ainsi que la Cour a estimé que la faculté d'utiliser sa propre langue dans une procédure devant les juridictions de l'Etat membre de résidence aux mêmes conditions que les travailleurs nationaux contribue de manière importante à l'intégration du travailleur migrant et de sa famille dans le milieu du pays d'accueil et donc à la réalisation de l'objectif de la libre circulation des travailleurs. Une telle faculté doit être considérée comme relevant de la notion « d'avantage social » au sens de l'article 7 du règlement 1612/68. Dès lors, la Cour a dit pour droit que « le principe de la libre circulation des travailleurs, tel qu'il résulte de l'article 48 du traité et, en particulier, du règlement n° 1612/68 du Conseil, exige qu'un travailleur ressortissant d'un Etat membre et domicilié dans un autre Etat membre se voit reconnaître le droit de demander qu'une procédure pénale engagée à son égard se déroule dans une langue autre que la langue de procédure normalement utilisée devant la juridiction saisie, si les travailleurs nationaux peuvent, dans les mêmes conditions, bénéficier de ce droit ».

### 3. Droit communautaire et normes de sanction

On sait que le droit communautaire a des conséquences non négligeables sur le degré des sanctions prévues en droit pénal dans les ordres juridiques internes des

Etats membres. C'est ainsi qu'au nom du principe de proportionnalité, la Cour exige parfois que soit respectée une certaine modération des sanctions (arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497 ; arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337 ; arrêt du 7 juillet 1976, Watson Belmann, 118/75, Rec. p. 185 ; arrêt du 26 février 1975, Bonsignore, 67/74, Rec. p. 297 ; arrêt du 22 mai 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1585...).

A l'inverse, la Cour de justice demande parfois, au nom de l'effet utile qui doit s'attacher au droit communautaire, que les sanctions infligées par les juridictions nationales, du fait de sa méconnaissance, aient une valeur suffisamment dissuasive et répressive (voir en ce sens les arrêts du 10 avril 1984 dans les affaires 14/83 et 79/83, dame Von Colson et Dame Artz). (Pour une étude plus détaillée de l'ensemble de ces problématiques voir la Revue de Science Criminelle et de Droit pénal comparé, n° 3, juillet-septembre 1984, p. 455, article précité.)

Cette obligation de « pénalisation appropriée » que la Cour de justice fait peser sur les Etats membres a également été imposée aux institutions communautaires elles-mêmes par un arrêt du 20 juillet 1985, dans l'affaire 64/84 (Queen Borough Rolling Mill c/ Commission). Dans cette affaire, la Cour a jugé que le pouvoir de la Commission, découlant de l'article 58 du traité CECA et des décisions prises pour son application, d'infliger des amendes d'un montant de 75 Ecus par tonne en cas de dépassement des quotas, n'est pas régi par un automatisme absolu.

La Commission a, au contraire, l'obligation de grader le montant des amendes en fonction des circonstances de la violation ou de la situation exceptionnelle d'une entreprise justifiant l'application d'un taux autre que « le taux règle de 75 Ecus ». La structure de l'entreprise ou sa faible contribution moyenne par tonne d'acier produite ne peuvent conduire à diminuer ce taux que dans le cas où elles fournissent des éléments de nature à établir l'existence d'une circonstance atténuante de la violation commise ou d'une situation exceptionnelle.

## VIII. — Droit communautaire et droit international (\*)

1. Echanges avec les pays tiers et politique commerciale commune : néant

### 2. Droit communautaire et accords nationaux

Outre les arrêts Murri et Muratori, rapportés plus haut, sous la rubrique II, 5., Recours en responsabilité, qui précisent les attributions et compétences des institutions communautaires dans le cadre de la Convention de

(\*) VII : néant.



Lomé et de la gestion du Fonds européen de développement, une seule décision semble mériter un bref commentaire. Il s'agit de l'arrêt du 7 novembre 1985, dans l'affaire 53/84 (*Adams c/ Commission des Communautés européennes, rendu aux conclusions de l'avocat général M. Mancini*).

M. Adams a en effet introduit un second recours en responsabilité contre les Communautés Européennes visant à obtenir la réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait que la Commission avait omis de saisir le comité mixte constitué au titre de l'accord de libre échange conclu entre la Communauté Economique Européenne et la Confédération suisse le 22 juillet 1972.

Le requérant insistait particulièrement sur les stipulations de l'accord de libre-échange aux termes desquelles les parties contractantes doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'accord et prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations de l'accord. Dans le domaine de la concurrence, l'accord de libre-échange précisait, en son article 23, que l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur l'ensemble des territoires des parties contractantes ou dans une partie substantielle de ceux-ci serait incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle serait susceptible d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse.

Le requérant, se fondant notamment sur le fait que l'arrêt de la Cour du 13 février 1979 (*Hoffmann Laroche c/ Commission*, 85/76, Rec. p. 461) avait confirmé les pratiques qu'il avait lui-même dénoncées et qui étaient contraires à l'article 86 du traité, estimait que la Suisse avait, de ce fait, l'obligation, pour respecter l'accord de libre-échange, de modifier les dispositions de son code pénal relatives à la divulgation de secrets d'affaires ou, à tout le moins, de les appliquer de telle sorte que la dénonciation de ces pratiques illicites à la Commission ne constitue pas une infraction punissable. Or, en engageant une procédure pénale contre lui, la Suisse aurait violé ladite obligation, méconnu le droit international, ainsi que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

La Commission aurait donc dû, selon M. Adams, porter l'affaire devant le comité mixte en vertu de l'article 27 de l'accord de libre-échange.

La Cour a estimé que l'existence d'une telle obligation imposée à la Commission présupposait, en tout cas, que la Suisse ait violé une disposition de l'accord de libre-échange à l'égard du requérant. Or, elle a constaté que les dispositions de cet accord visent à assurer aux échanges entre les parties contractantes des conditions équitables de concurrence et portent sur les moyens de mettre fin à l'exploitation abusive d'une position dominante lorsqu'elle est susceptible d'affecter lesdits échanges. Et d'en déduire : « il s'ensuit qu'une décision de saisir ou de ne pas saisir le comité mixte de cette affaire ne peut être prise qu'en vue des seuls intérêts généraux de la Communauté, à la suite d'une appréciation essentiellement politique qu'un particulier ne peut pas attaquer en justice. Il convient de conclure que le requérant n'a pas établi l'existence d'une obligation de la Commission de saisir le Comité mixte de la procédure pénale engagée contre lui en Suisse et que, par tant, ce moyen manque en droit ».

Une telle réponse peut laisser perplexe. La première phase précitée semble indiquer qu'un recours devant la Cour de justice est exclu contre une saisine ou un refus de saisine du comité mixte. Elle aurait donc dû normalement conduire à une solution d'irrecevabilité. Par contre, la seconde phrase précitée relève que le moyen manque en droit puisque le requérant n'a pas établi l'existence d'une obligation de la Commission de saisir le comité mixte. Elle laisse donc penser qu'une telle voie de recours reste ouverte. La réponse ainsi apportée semble donc imprécise, même si la solution finalement retenue est conforme à une jurisprudence dominante de la Cour, d'après laquelle les stipulations des accords de libre-échange conclus entre la Communauté et les pays tiers ne produisent pas d'effet direct et ne créent pas, dans le chef des particuliers, des droits que les juridictions devraient sauvegarder.

Toutefois, on peut se demander s'il ne s'agit pas là de l'ébauche de l'introduction, en droit communautaire, de l'équivalent de la « théorie des actes de gouvernement », les particuliers se voyant fermer le prétoire lorsque la décision en cause concerne les rapports entre la Communauté et les Etats membres (voir la jurisprudence sur l'irrecevabilité d'un recours formé contre un refus de la Commission d'engager un recours en manquement), les rapports entre les institutions communautaires elles-mêmes et les rapports entre la Communauté et les pays tiers.

# RÉGLEMENTATIONS NATIONALES DE PRIX ET DROIT COMMUNAUTAIRE (III)

## III. JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (suite)

### B. Prix de produits industriels

Lazar FOCSANEANU

*Docteur en droit, docteur ès sciences économiques,  
Diplômé de l'Académie de droit international  
de La Haye*

Dans les deux premiers articles de cette série d'études ont été examinés les arrêts de la Cour de justice concernant sept affaires dans lesquelles la Cour a statué sur la compatibilité avec le droit communautaire de réglementations nationales de *prix agricoles*. L'examen de cette compatibilité mettait notamment en jeu les organisations communautaires de marchés agricoles.

Avec le présent article nous passons à l'étude de la jurisprudence de la Cour concernant les réglementations nationales de *produits industriels*. Cette jurisprudence vise, en premier lieu, la compatibilité des réglementations nationales de prix avec l'article 30 du Traité CEE. Cependant, d'autres textes du Traité ont également été évoqués occasionnellement.

#### B. Arrêts relatifs aux réglementations nationales de prix industriels

18. *L'arrêt du 16 novembre 1977, SA G.B.-Inno-B.M. contre Association des détaillants en tabac (ATAB), affaire 13-77, Recueil 1977, 2115.*

a) *Faits et procédure.* Le litige dans le cadre duquel la Cour de justice a été saisie oppose la société anonyme belge « G.B.-Inno-B.M. » qui exploite en Belgique plusieurs magasins à grande surface, à l'« Association des détaillants en tabac », association sans but lucratif, ci-après désignée ATAB (Motif 2).

Par ordonnance du 24 avril 1972, rendue le 24 avril 1972, dans une action introduite par ATAB, le Président du Tribunal de commerce de Bruxelles, a condamné la société « G.B. Entreprises », dont G.B.-Inno-B.M. est l'ayant cause, à *cesser de vendre ou d'offrir en vente des cigarettes à un prix inférieur à celui indiqué sur la bandelette fiscale*, au motif que cette pratique constituait un *acte de concurrence déloyale et une violation de l'article 58 de la loi belge du 3 juillet 1969 (Code de la taxe sur la valeur ajoutée)*.

Conformément à ce dernier texte, « la taxe est calculée sur la base du *prix inscrit sur la bandelette fiscale*, qui doit être le prix imposé de vente au consommateur, ou, si aucun prix n'est prévu, sur la base adoptée pour la perception du droit d'accise » (Motif 3).

L'appel de l'ordonnance du 24 avril 1972, introduit par G.B.-Inno-B.M., ayant été rejeté par la Cour d'appel de Bruxelles, par arrêt du 24 novembre 1974, cette société s'est pourvue en cassation (Motif 4).

Avant de statuer, la Cour de cassation a, par arrêt du 7 janvier 1977, suspendu la procédure, pour demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer à titre préjudiciel sur quatre questions.

Les *questions préjudicielles* sont les suivantes.

« 1 (a) Les articles 3 f, 5 alinéa 2 et 86 du Traité doivent-ils être interprétés dans ce sens qu'il est interdit à un Etat membre d'introduire ou de maintenir dans sa législation une disposition qui, entre autre, tant pour les produits importés que pour les produits fabriqués dans le pays, *impose pour la vente au consommateur un prix de vente fixé par les fabricants ou importateurs*, lorsque cette disposition est de nature à *favoriser l'exploitation abusive d'une position dominante* sur le marché commun par une ou plusieurs entreprises, au sens de l'article 86 du Traité CEE ?

Est-il entre autres dans ce sens interdit d'introduire ou de maintenir une disposition législative nationale qui favorise l'abus de position dominante par une ou plusieurs entreprises, position dominante qui consiste dans le fait



que les fabricants et importateurs de tabac manufacturé peuvent obliger les détaillants d'un Etat membre de respecter les prix de vente au consommateur fixés par eux ?

(b) Est-il interdit d'introduire ou de maintenir une disposition nationale comme celle visée sous a), même lorsqu'elle a une portée générale dans ce sens qu'elle vise n'importe quel fabricant ou importateur, c'est-à-dire aussi ceux qui ne détiennent pas une position dominante ou qui ne l'exploitent pas de façon abusive, et a fortiori lorsque son but, son objet ou son effet ne consiste aucunement dans un abus de position dominante ?

Les dispositions du Traité mentionnées sous a), éventuellement en liaison avec d'autres, ne doivent-elles pas dans un pareil cas être interprétées dans ce sens que l'introduction ou le maintien d'une telle disposition législative nationale n'est nullement interdite, mais que cette disposition ne peut tout simplement avoir aucune incidence sur le champ d'application de l'article 86 du Traité CEE en ce sens qu'un abus de position dominante reste interdit, même lorsqu'il a en l'espèce été favorisé par cette disposition légale ?

« 2) L'article 90 du Traité CEE doit-il être interprété dans ce sens qu'on se trouve en présence d'« entreprises auxquelles l'Etat accorde des droits spéciaux ou exclusifs » lorsque, contrairement au cas des fabricants et importateurs d'autres produits qui doivent faire connaître au ministre des affaires économiques les hausses de prix qu'ils se proposent d'appliquer mais qui ne peuvent pas, fixer le prix obligatoire de vente au consommateur, l'Etat impose aux fabricants et importateurs de certains produits la même obligation de déclaration de hausse de prix envisagée, mais au moyen d'une disposition législative qui déclare le prix de ces produits, majoré après déclaration, obligatoire pour la vente au consommateur, leur donnant indirectement la possibilité de fixer eux-mêmes le prix de vente au consommateur.

En cas de réponse affirmative à cette question, le maintien de ces droits spéciaux ou exclusifs peut-il être contraire aux dispositions du Traité CEE, notamment à celles qui sont contenues aux articles 7 et 85 à 94 inclus ?

« 3) Les articles 30, 31 et 32 du Traité CEE doivent-ils être interprétés dans ce sens que constitue une « mesure d'effet équivalant à... » au sens de l'article 30 précité, une réglementation d'un Etat membre qui, pour la vente de certains produits au consommateur, impose un prix fixe qui est indiqué sur des bandelettes fiscales et qui, selon le cas, est fixé aussi bien par les fabricants de ces produits qui sont établis dans cet Etat que par les importateurs de ces mêmes produits, en particulier en provenance d'autres Etats membres ?

Ou bien ces articles doivent-ils être interprétés dans ce sens qu'une pareille réglementation ne constitue une telle mesure que lorsqu'il est de fait certain qu'elle est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement les échanges intracommunautaires, ce qui doit en l'espèce être vérifié par le juge national ?

La situation est-elle différente dans l'hypothèse où l'Etat membre permet aux producteurs et importateurs, après déclaration de la hausse de prix moyennant respect d'un certain délai d'attente, de fixer les prix, y compris le prix de vente au détail, mais où il publie ces prix et impose leur respect au moyen de la mesure susmentionnée ?

« 4 (a) Les dispositions de la directive n° 72/464 du Conseil des ministres du 19 décembre 1972, en particulier son article 5, sont-elles directement applicables en ce sens que les particuliers entre autres ont le droit de s'en prévaloir devant les juridictions nationales ?

(b) L'article 5 de la directive n° 72/464 du Conseil des ministres du 19 décembre 1972, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, doit-il être interprété dans ce sens qu'il interdit aux Etats membres d'introduire ou de maintenir une mesure législative qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés importés ou fabriqués dans le pays, impose un prix de vente, à savoir le prix inscrit sur la bandelette fiscale, c'est-à-dire que ni le maximum ne peut être dépassé, ni l'article être vendu à un prix inférieur ? »

b) *Les motifs de l'arrêt du 16 novembre 1977.* La Cour de justice a répondu longuement et minutieusement aux quatre questions préjudicielles formulées par la Cour de cassation de Belgique d'une manière incroyablement verbeuse et prolixe.

Avant de procéder à l'examen de chacune des questions, l'arrêt formule une série de *considérations générales* sur le marché des tabacs manufacturés.

La Cour commence par constater que, dans tous les Etats membres, l'imposition du tabac manufacturé constitue une source importante de revenus fiscaux, de sorte que les autorités compétentes doivent disposer de moyens effectifs pour assurer ces recettes (Motif 13).

Au stade actuel du droit communautaire, il appartient à chaque Etat membre de choisir sa propre méthode de contrôle fiscal des tabacs manufacturés mis en vente sur son territoire (Motif 14).

En raison de la nécessité de satisfaire aux exigences des contrôles — rigoureux et souvent compliqués, différant en surplus d'un Etat membre à un autre — *l'importation et l'exportation sont assujetties au moment actuel à des entraves inévitables* et le commerce interétatique de ces produits nécessite, sous les conditions données des ressources considérables et des connaissances spécialisées (Motif 15).

Compte tenu de l'importante proportion fiscale contenue dans le prix de vente au consommateur, *le bénéfice retenu par le marchand en gros et par le détaillant est relativement faible* (Motif 16).

Dans un système où, comme en Belgique, *l'assiette de l'imposition du droit d'accise et de la TVA est le prix de vente au détail, une interdiction de vendre des produits de tabac au consommateur à un prix supérieur au prix de vente au détail figurant sur la bandelette constitue une garantie essentielle de caractère fiscal*, destinée à éviter, de la part des producteurs et importateurs, une sous-évaluation de leurs produits au moment du paiement de la taxe fiscale (Motif 17).

Par contre, une interdiction de vendre au consommateur à un prix inférieur à celui qui figure sur la bandelette fiscale n'est pas nécessairement imposée pour des raisons fiscales mais, selon certains gouvernements intervenants, poursuivrait des buts plutôt socio-économiques en ce que, en éliminant la possibilité de rabais de toutes sortes lors de la vente au consommateur elle viserait à maintenir une certaine structure de la vente au détail en évitant que celle-ci ne se concentre au désavantage des petits détaillants (Motif 18).

On a fait encore valoir que le maintien d'un *prix fixe au détail* serait essentiel pour assurer que l'Etat membre serait certain d'obtenir effectivement les recettes des impôts sur les tabacs manufacturés (Motif 19).

Les recettes étant, dans un système tel que celui en cause, assurées lors de l'obtention des bandes fiscales, cet argument ne saurait cependant être retenu (Motif 20).

Enfin, il convient encore de faire remarquer que, dans un système tel que celui qui s'applique en Belgique, rien n'empêche en principe qu'un détaillant, par l'obtention de tabacs manufacturés munis de bandes fiscales appropriées, puisse déterminer son propre prix de vente au consommateur (Motif 21).

En pratique, cependant, cette pratique n'est possible qu'avec la coopération du fabricant ou de l'importateur d'une part, et des autorités fiscales nationales d'autre part, et que cette coopération peut être difficile à obtenir (Motif 22).

#### Sur la première question

Dans la première partie de la première question, la Cour de cassation demande si les articles 3 f ; 5, alinéa 2, et 86 du Traité doivent être interprétés dans ce sens qu'il est interdit aux Etats membres d'introduire ou de maintenir dans leur législation *une disposition* qui, tant pour les produits importés que pour les produits fabriqués dans le pays, *impose pour la vente au consommateur, un prix de vente fixé par les fabricants ou les importateurs* lorsque cette disposition :

— est de nature à favoriser l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché commun par une ou plusieurs entreprises au sens de l'article 86 du Traité ;

— favorise l'abus de position dominante par une ou plusieurs entreprises, position dominante qui consiste dans le fait que les fabricants et importateurs de tabacs manufacturés peuvent obliger les détaillants d'un Etat membre à respecter les prix de vente au consommateur fixés par eux (Motif 24).

Dans la deuxième partie de la question, il est demandé en premier lieu s'il est interdit d'introduire ou de maintenir une telle mesure, même lorsqu'elle a une portée générale dans ce sens qu'elle vise n'importe quel fabricant ou importateur, c'est-à-dire aussi ceux qui ne détiennent pas une position dominante ou qui ne l'exploitent pas de façon abusive, et a fortiori lorsque son but, son objet ou son effet ne consiste aucunement dans un abus de position dominante (Motif 25).

En deuxième lieu il est demandé si les dispositions du Traité mentionnées dans la première partie de la question ne doivent pas, dans un pareil cas, être interprétées dans ce sens que l'introduction ou le maintien d'une telle disposition n'est nullement interdite, mais qu'elle ne peut avoir aucune incidence sur le champ d'application de l'article 86 en ce sens qu'un abus de position dominante reste interdit, même lorsqu'il a en l'espèce été favorisé par cette disposition (Motif 26).

La Cour a estimé qu'il y avait lieu de traiter ensemble les différentes parties de la première question (Motif 27).

La Cour commence par rappeler que le régime du marché unique, voulu par le traité *exclut, d'une part, toute réglementation nationale entravant directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire* (Motif 28).

D'autre part, le but énoncé à l'article 3 f est précisé dans plusieurs dispositions du Traité relatives aux règles de concurrence, dont l'article 86, qui déclare incompatible avec le marché commun, dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait par une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante (Motif 29).

Par ailleurs, l'article 5, alinéa 2 du Traité prévoit que les Etats membres s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité (Motif 30).

Dès lors, s'il est vrai que l'article 86 s'adresse aux entreprises, il n'en est pas moins vrai aussi que le Traité impose aux Etats membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile de cette disposition (Motif 31).

C'est ainsi que l'article 90 prévoit que les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire notamment aux règles prévues aux articles 85 à 94 inclus (Motif 32).

Pareillement, les Etats membres ne sauraient édicter des mesures permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par les articles 85 à 94 du Traité (Motif 33).

En tout état de cause, l'article 86 interdit l'exploitation abusive, par une ou plusieurs entreprises, d'une position dominante, *même si un tel abus est favorisé par une disposition législative nationale* (Motif 34).

De toute manière, une mesure nationale qui a pour effet de faciliter l'exploitation abusive d'une position dominante susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres, sera normalement incompatible avec les articles 30 et 34 qui interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, ainsi que toute mesure d'effet équivalent (Motif 35).

La *compatibilité avec le Traité d'un système de fixation des prix de vente au détail doit être appréciée par la juridiction nationale*, compte tenu de l'ensemble des conditions d'application des dispositions du droit communautaire auxquelles il a été fait référence (Motif 36).

A cet égard, la Cour de cassation a pris en considération la possibilité, d'une part, que pourrait constituer une position dominante le fait que les fabricants et importateurs de tabacs manufacturés peuvent obliger les détaillants d'un Etat membre à respecter les prix de vente au consommateur fixés par eux et, d'autre part, que la mesure considérée comme portant atteinte éventuellement à l'article 86 en liaison avec l'article 5, alinéa 2, est une disposition qui impose le respect de ces prix lors de la vente au consommateur (Motif 37).

Pour apprécier la *compatibilité*, avec ces dispositions du *droit communautaire*, de l'introduction ou du maintien en vigueur d'une telle mesure, *il incombe au juge national* de déterminer en outre si, compte tenu des obstacles aux échanges inter-étatiques en tabacs manufacturés qui peuvent découler de la nature du régime fiscal en cause, cette mesure en tant que telle est susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres, condition pour que les interdictions de l'article 86 soient applicables (Motif 38).

#### Sur la deuxième question.

La deuxième question de la Cour de cassation demande si on se trouve en présence d'entreprises aux-





quelles l'Etat accorde des droits spéciaux ou exclusifs au sens de l'article 90 du Traité lorsque l'Etat donne, au moyen d'une disposition législative, indirectement aux fabricants et importateurs de certains produits, contrairement au cas des fabricants et importateurs d'autres produits, la possibilité de fixer eux-mêmes le prix de vente au consommateur et si, en cas de réponse affirmative, le maintien de tels droits spéciaux ou exclusifs est contraire aux dispositions des articles 7 et 85 à 94 inclus du Traité (Motif 39).

Il convient de rappeler le fait que *le régime fiscal en cause laisse au fabricant ou importateur la liberté de fixer un prix de vente au détail de ses produits inférieur au prix de vente des produits concurrents de même espèce, de même qualité et de mêmes caractéristiques* (Motif 40).

*Cette possibilité étant ouverte à tous ceux, y compris les détaillants, qui deviennent producteurs ou importateurs de tabacs manufacturés, et, dès lors, à une catégorie indéterminée d'entreprises, la qualification de celles-ci comme titulaires de droits « spéciaux » et, en tout cas, de droits exclusifs peut paraître douteuse* (Motif 41).

Toutefois, compte tenu des motifs de la réponse donnée à la première question, en ce sens que l'article 90 ne constitue de toute manière qu'une application particulière de certains principes généraux qui s'imposent aux Etats membres, une réponse à la deuxième question n'apparaît pas nécessaire (Motif 42).

#### *Sur la troisième question.*

Cette question, qui est subdivisée en trois parties, tend à savoir en premier lieu si les articles 30, 31 et 32 du Traité CEE doivent être interprétés dans ce sens que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative une réglementation d'un Etat membre qui, pour la vente de tabacs manufacturés au consommateur, impose un prix fixe qui est indiqué sur les bandes fiscales et qui, selon le cas est fixé aussi bien par les fabricants de ces produits qui sont établis dans cet Etat que par les importateurs de ces mêmes produits, en particulier en provenance d'autres Etats membres (Motif 43).

Il est ensuite demandé si une pareille réglementation ne constitue une telle mesure que lorsqu'il est de fait certain qu'elle est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges communautaires, ce qui doit en l'espèce être vérifié par le juge national (Motif 44).

En dernier lieu la question vise à savoir si la situation est différente dans l'hypothèse où l'Etat membre permet aux producteurs et importateurs, après déclaration de hausse de prix moyennant respect d'un certain délai d'attente, de fixer les prix, y compris les prix de vente au détail, mais où il publie ces prix et impose leur respect au moyen de la mesure susmentionnée (Motif 45).

Répondant à la troisième question préjudicielle, la Cour rappelle que l'article 30 du Traité interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure équivalant à une restriction quantitative (Motif 46).

Aux fins de cette interdiction, *il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres* (Motif 47).

Il convient de rappeler, ainsi qu'il est indiqué dans la directive n° 70/50 du 22 décembre 1969 (JO n° L 13, p.

29), que sont des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation « les mesures autres que celles applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, qui font obstacle à des importations qui pourraient avoir lieu en leur absence, y compris celles qui rendent les importations plus difficiles ou onéreuses que l'écoulement de la production nationale (Motif 48).

Toutefois, *les mesures d'effet équivalent indiquées dans la directive ne comprennent pas les mesures qui font obstacle aux échanges interétatiques en raison de cet effet, mais qui sont déjà visées par le Traité sous leur dénomination propre, et notamment en tant que mesures fiscales, ou sont en elles-mêmes permises en tant qu'expression ou moyen d'expression de pouvoirs retenus par les Etats membres* (Motif 49).

Les entraves résultant des impôts indirects sont visées par l'article 99 du Traité, qui impose à la Commission l'obligation de rechercher les moyens d'harmoniser dans l'intérêt du marché commun les législations nationales en la matière, en liaison avec l'article 100, relatif au rapprochement des législations (Motif 50).

Le Conseil a arrêté, sur la base des articles précités, la directive n° 72/464, objet de la quatrième question, précisément parce qu'il considérait qu'il était dans l'intérêt du marché commun d'harmoniser les règles d'imposition frappant la consommation des tabacs manufacturés en vue d'éliminer progressivement des régimes nationaux les facteurs susceptibles d'entraver la libre circulation et de fausser les conditions de concurrence (Motif 51).

Si un *prix maximal* indistinctement applicable aux produits nationaux et importés ne constitue pas en lui-même une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, il peut cependant sortir un tel effet lorsqu'il est fixé à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient, soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux (Motif 52).

En revanche, *un régime de prix, librement choisi par le fabricant ou, selon le cas, par l'importateur est devenu, en vertu d'une mesure législative nationale, un régime de prix imposés au consommateur, et qui ne fait aucune distinction entre les produits nationaux et les produits importés, a normalement des effets exclusivement internes* (Motif 53).

Cependant, *on ne peut exclure qu'en certains cas un tel régime soit éventuellement susceptible de produire des effets sur les échanges intracommunautaires* (Motif 54).

L'importation et l'exportation des tabacs manufacturés sont assujettis à des entraves inhérentes aux diverses méthodes de contrôle fiscal utilisées par les Etats membres pour assurer la recette des impôts auxquels ces produits sont soumis (Motif 55).

Dès lors, pour apprécier si une réglementation d'un Etat membre qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés, impose un prix fixe qui est celui librement choisi par le fabricant ou l'importateur constitue éventuellement une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, *il incombe au juge national de constater, compte tenu des entraves de caractère fiscal affectant le secteur des produits en cause, si un tel régime de prix imposés est en lui-même apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres* (Motif 56).



*Sur la quatrième question.*

Cette question tend à savoir, en premier lieu, si les dispositions de l'article 5 de la directive n° 72/464 du Conseil sont directement applicables, de sorte que les particuliers puissent s'en prévaloir devant les juridictions nationales et, en deuxième lieu, s'il est interdit aux Etats membres d'introduire ou de maintenir en vigueur une mesure législative, qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés importés ou fabriqués dans le pays, impose un prix de vente, inscrit sur la bandelette fiscale, en ce sens que ni le maximum ne peut être dépassé, ni l'article vendu à un prix inférieur (Motif 57).

La Cour estime qu'il convient d'examiner d'abord la deuxième partie de cette question, étant donné que si celle-ci devait recevoir une réponse négative, il n'y aurait pas lieu de répondre à la première partie (Motif 58).

La directive du Conseil 72/464, fondée, comme l'avaient été les directives du 11 avril 1967 sur l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires (JO n° L 71, p. 1301 et 1303), sur les articles 99 et 100 du Traité, énonce des règles de base pour une première étape d'harmonisation des droits d'accise sur les tabacs fabriqués (Motif 59).

Dans le préambule de la directive le Conseil pose tout d'abord comme principe que la réalisation d'une union économique comportant une saine concurrence et ayant les caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur présupposerait, en ce qui concerne le secteur de tabacs manufacturés, que l'application, au sein des Etats membres, des impôts frappant la consommation des produits de ce secteur, ne fausse par les conditions de concurrence et n'entrave pas leur libre circulation dans la Communauté (Motif 60).

La directive énonce à son article 1 le principe de l'harmonisation des structures des accises sur les tabacs manufacturés en plusieurs étapes et à son article 4 un système d'accises comportant un élément proportionnel et un élément spécifique (Motif 61).

Aux termes de l'article 5, paragraphe 1 de la directive « les fabricants et importateurs déterminent librement les prix maxima de vente au détail de chacun de leurs produits. Cette disposition ne peut toutefois faire obstacle à l'application des législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des prix imposés » (Motif 62).

Le Conseil, considérant que les impératifs de la concurrence impliquent un régime de prix formés librement pour tous les groupes de tabacs manufacturés, a prévu à l'article 5, paragraphe 1, de la directive que les fabricants et importateurs déterminent librement les prix maxima de vente au détail de chacun de leurs produits (Motif 63).

Envisagée dans son contexte, la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5 ne saurait être interprétée comme visant à interdire aux Etats membres d'introduire ou de maintenir en vigueur une mesure législative qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés importés ou fabriqués dans le pays impose un prix de vente, à savoir le prix inscrit sur la bandelette fiscale, à condition toujours que ce prix ait été fixé librement par le fabricant ou l'importateur (Motif 64).

Compte tenu de la réponse donnée à la deuxième partie de la quatrième question, il n'y a pas lieu de répondre à la première partie de celle-ci (Motif 65).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 16 novembre 1977.* Les motifs ci-dessus indiqués ont déterminé la Cour à dire pour droit :

« 1) L'article 86 du Traité CEE interdit l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante, même si un tel abus est favorisé par une disposition législative nationale ».

« 2) Pour apprécier la compatibilité, avec l'article 86 en liaison avec les articles 3 f) et 5, alinéa 2, du Traité, de l'introduction ou du maintien en vigueur d'une mesure nationale qui impose, lors de la vente des tabacs manufacturés au consommateur, le respect des prix fixés par le fabricant ou l'importateur, il convient de déterminer, compte tenu des obstacles aux échanges qui peuvent découler de la nature du régime fiscal auquel des produits sont soumis, si en dehors d'une exploitation abusive d'une position dominante qu'un tel régime peut éventuellement favoriser, il est encore susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres ».

« 3) Une réglementation d'un Etat membre qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés, tant importés que fabriqués dans le pays, impose un prix fixe qui est celui qui a été librement choisi par le fabricant ou par l'importateur, ne constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation que si, compte tenu des entraves inhérentes aux diverses méthodes de contrôle fiscal, utilisées par les Etats membres, notamment pour assurer la recette des impôts auxquels ces produits sont soumis, un tel régime de prix imposés est apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres ».

« 4) L'article 5 de la directive n° 72/464/CEE du Conseil du 19 décembre 1972 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés ne vise pas à interdire aux Etats membres d'introduire ou de maintenir en vigueur une mesure législative qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés importés ou fabriqués dans le pays, impose un prix de vente, à savoir le prix inscrit sur la bandelette fiscale, à condition que ce prix ait été fixé librement par le fabricant ou l'importateur ».

d) *Observations sur l'arrêt du 16 novembre 1977.* Le libellé des questions préjudicielles posées par la Cour de cassation de Belgique et celui du dispositif de l'arrêt de la Cour paraissent stupéfiants.

La question litigieuse nous paraît être très simple. Il s'agit de savoir si la réglementation belge obligeant les fabricants et importateurs de tabacs manufacturés à fixer le prix de vente au consommateur constitue une entrave aux importations, qui la rend incompatible avec l'article 30 du Traité CEE.

Cette question simple et claire a été compliquée, embrouillée et obscurcie par la Cour de cassation de Belgique dans des questions préjudicielles-fleuve, d'une longueur tout à fait inhabituelle. Il faut regretter que la Cour de justice se soit laissée entraîner dans le dédale des questions sans pertinence soulevées par la juridiction du renvoi.

C'est ainsi que dans les deux premiers alinéas du dispositif de l'arrêt du 16 novembre 1977, elle s'est livrée à l'examen du problème de l'abus de position dominante, qu'elle a d'ailleurs tranché de manière tendancieuse et erronée.



Il nous paraît évident que la question de l'abus de position dominante est totalement dépourvue de pertinence pour la solution du litige. Son application, en l'espèce, est, par ailleurs, juridiquement dépourvue de tout fondement.

En imposant aux détaillants des prix fixes de vente aux consommateurs, les fabricants et importateurs de Belgique n'ont pas agi librement et de leur propre gré. Ils n'ont fait qu'exécuter une obligation impérative qui leur était imposée par la réglementation belge. Il ne s'agit pas du tout comme l'affirme la Cour, dans le premier alinéa du dispositif, d'un abus « favorisé » par une disposition législative nationale. Le terme « favorisé » est faux et tendancieux. Nous ne sommes pas en présence d'une législation qui « favorise » les abus des opérateurs économiques. Il s'agit d'une réglementation qui ordonne, de manière impérative, aux opérateurs économiques le comportement qu'ils doivent suivre sur le marché.

Il est évident que des opérateurs économiques qui ne font qu'appliquer une réglementation nationale impérative, ne peuvent pas se voir imputer, de ce fait, de s'être livrés à une exploitation abusive d'une position dominante.

D'ailleurs, l'imputation d'un abus de position dominante évoquée par le renvoi préjudiciel est inadmissible, car elle n'identifie pas les entreprises prétendument coupables d'avoir exploité leur position dominante, mais se réfère, de manière générale, à tous les producteurs et importateurs de tabacs manufacturés de Belgique.

La troisième question préjudicielle est la seule pertinente pour la solution du litige. Elle consiste, en substance, à se demander si la réglementation belge du prix de vente aux consommateurs de tabacs manufacturés est compatible avec les articles 30, 31 et 32 du Traité CEE.

A cette question, la Cour a répondu, de manière claire et précise au motif 53 de l'arrêt, dont le libellé est le suivant :

« ... un régime de prix, librement choisi par le fabricant ou, selon le cas, par l'importateur est devenu, en vertu d'une mesure législative nationale, un régime de prix imposés au consommateur, et qui ne fait aucune distinction entre les produits nationaux et les produits importés, a normalement des effets exclusivement internes ».

Il s'ensuit que la réglementation litigieuse ne constitue pas, en elle-même, une entrave à l'importation, incompatible avec les articles 30 à 32 du Traité CEE, ainsi que le déclare le troisième alinéa du dispositif.

Cependant, dépassant la teneur de la question préjudicielle, la Cour a poussé plus loin son examen et s'est interrogée si les diverses méthodes de contrôle fiscal utilisées par les Etats membres ne seraient pas susceptibles de constituer, elles, une entrave à l'importation. La Cour a estimé qu'il appartenait au juge national de répondre à cette question (Motif 56).

La quatrième question de la Cour de cassation de Belgique comporte deux branches.

Une première partie de la question tend à savoir si les dispositions de l'article 5 de la directive du Conseil 72/464 sont directement applicables, de sorte que les particuliers puissent s'en prévaloir devant les juridictions nationales. Il est précisé qu'il s'agit de la directive du Conseil du 19 décembre 1972 « concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la

consommation des tabacs manufacturés » (JOCE, n° L 303 du 31 décembre 1972).

La Cour n'a pas répondu à cette première branche de la quatrième question, car elle a estimé que la réponse donnée à la deuxième branche rendait inutile une réponse à la première (Motif 65).

La deuxième partie de la quatrième question tendait à savoir si, en vertu de la directive susmentionnée, il est interdit aux Etats membres d'introduire ou de maintenir en vigueur une mesure législative, qui, pour la vente au consommateur de tabacs manufacturés importés ou fabriqués dans le pays impose un prix de vente, inscrit sur une bandelette fiscale, en ce sens que ni le maximum ne peut être dépassé ni l'article être vendu à un prix inférieur.

Pour répondre à la deuxième branche de la quatrième question, la Cour s'est fondée sur l'article 5, n° 1 de la directive du 19 décembre 1972, qui était visé par la juridiction de renvoi. Ce texte est libellé comme suit :

« Les fabricants et importateurs déterminent librement les *prix maxima* de vente au détail de chacun de leurs produits. Cette disposition ne peut, toutefois, faire obstacle à l'application des *législations nationales* sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des *prix imposés* ».

L'examen du texte précité permet d'affirmer seulement la licéité de la fixation de *prix maxima* pour la vente au détail des tabacs manufacturés. Non seulement la directive ne se prononce pas sur la validité des prix minima pour la vente au détail, mais elle abandonne expressément à la législation nationale la réglementation du problème des *prix imposés*.

Dans le quatrième alinéa du dispositif de l'arrêt, la Cour a pu, à juste titre, déclarer que l'article 5 de la directive n° 72/464/CEE ne visait pas à interdire aux Etats membres d'introduire ou de maintenir en vigueur une mesure législative qui, pour la vente au détail de tabacs manufacturés, impose le prix de vente inscrit sur la bandelette fiscale, à condition que ce prix ait été fixé librement par le fabricant ou l'importateur.

19. L'arrêt du 24 janvier 1978, *Ministère public du Royaume des Pays-Bas contre Jacobus Philippus van Tiggele, affaire 82-77, Recueil 1978, p. 25.*

a) *Faits et procédure.* M. van Tiggele, négociant en vins et spiritueux, a été condamné par le juge des délits économiques (Economische Politie rechter) du Tribunal d'arrondissement (Arrondissementsrechtbank) de Rotterdam, par un jugement du 18 mai 1976, à une amende de 5 000 florins ou à une peine d'emprisonnement de trois mois pour infraction prolongée à la réglementation des prix minimaux pour la vente à l'intérieur du pays de boissons distillées, fixés par la Produktschap voor gedistilleerde dranken, en vertu de l'arrêté royal du 18 décembre 1975 (Motif 2).

Le Gerechtshof (Cour d'appel) de La Haye a annulé le jugement de l'Economische Politie rechter, en vertu d'un arrêt du 11 octobre 1976, au motif que la réglementation des prix appliquée n'était pas valable en droit néerlandais.

Cet arrêt a toutefois été annulé, le 17 mai 1977 par le Hoge Raad (Cour suprême) des Pays-Bas qui a renvoyé l'affaire devant le Gerechtshof (Cour d'appel) d'Amsterdam, en vue de statuer en dernier ressort sur l'appel.

Par ordonnance du 30 juin 1977, le Gerechtshof d'Amsterdam a suspendu la procédure pour demander à

la Cour de justice de statuer, à titre préjudiciel, sur deux questions.

Les questions préjudicielles ont été formulées comme suit :

« 1. Faut-il interpréter les articles 30 à 37 du Traité CEE en ce sens que la réglementation des prix minimaux relative à la vente à l'intérieur du pays de boissons distillées, telle qu'elle a été arrêtée par le Comité directeur du Produktschap voor Gedistilleerde Dranken, dans la forme de la « Prijsverordening gedistilleerde dranken » est interdite en ce qu'elle constitue une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent ? »

« 2. Faut-il interpréter les articles 92 à 94 du Traité de la CEE en ce sens que la réglementation des prix minimaux relative à la vente de boissons distillées à l'intérieur du pays, telle qu'elle a été arrêtée, le 17 décembre 1975, par le Comité directeur du Produktschap voor Gedistilleerde Dranken, dans la forme de la « Prijsverordening gedistilleerde dranken » doit être considérée comme une aide accordée par les Pays-Bas, qui est incompatible avec le marché commun ? »

Devant la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par M. van Tiggele, prévenu au principal, par la Commission des Communautés européennes et par le Gouvernement néerlandais.

A l'audience du 24 novembre 1977 des observations orales ont été présentées par le défendeur au principal, par le Gouvernement néerlandais et par la Commission des Communautés européennes.

L'avocat général, M. Francesco Capotorti a présenté ses conclusions à l'audience du 13 décembre 1977 et la Cour a rendu son arrêt le 24 janvier 1978.

b) Les motifs de l'arrêt du 24 janvier 1978. Ces motifs peuvent être résumés de la manière suivante.

#### Sur la première question.

1° L'article 30 du Traité CEE interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative (Motif 11).

2° Aux fins de cette interdiction il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres (Motif 12).

3° Si une réglementation nationale de prix applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne saurait, en général, produire un tel effet, il peut en aller autrement dans certains cas spécifiques (Motif 13).

4° Ainsi, une entrave à l'importation pourrait résulter notamment de la fixation, par une autorité nationale, de prix ou de marge bénéficiaires à un niveau tel que les produits importés seraient défavorisés par rapport aux produits nationaux identiques, soit parce qu'ils ne pourraient pas être écoulés profitablement dans les conditions fixées, soit parce que l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs seraient neutralisés (Motif 14).

5° Pour prendre position sur la question posée, il convient de rappeler qu'il n'existe aucune organisation commune de marché pour le produit en question (Motif 15).

6° Une disposition nationale qui interdit indistinctement la vente au détail de produits nationaux et de produits importés à des prix inférieurs au prix d'achat payé par le détaillant ne saurait produire des effets préjudiciables à l'écoulement des seuls produits importés. Elle ne saurait, dès lors, constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation (Motif 16).

7° En outre, la fixation de la marge bénéficiaire minimale à un montant déterminé, et non pas à un pourcentage du prix de revient, applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, ne saurait non plus avoir pour effet de défavoriser les produits importés, éventuellement moins chers, dans un cas comme celui de l'espèce, ou le montant de la marge bénéficiaire constitue une part relativement faible du prix de détail définitif (Motif 17).

8° Il en va autrement en ce qui concerne le prix minimum fixé à un montant déterminé qui, tout en s'appliquant indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, est susceptible de défavoriser l'écoulement de ces derniers dans la mesure où il empêche que leur prix de revient inférieur se répercute sur le prix de vente (Motif 18).

9° Cette conclusion s'impose même si l'autorité compétente est habilitée à accorder des exemptions du prix minimum fixe et si cette habilitation est utilisée libéralement en faveur des produits importés, la nécessité pour l'importateur ou pour le négociant de se soumettre aux formalités administratives inhérentes à un tel régime pouvant, en elle-même, constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative (Motif 19).

10° Le caractère temporaire de l'application des prix minimaux fixes n'est pas un élément de nature à justifier une telle mesure dès lors qu'elle est incompatible, pour d'autres raisons, avec l'article 30 du Traité (Motif 20).

#### Sur la deuxième question.

11° Pour la deuxième question il est demandé en substance si les articles 92 à 94 du Traité doivent être interprétés en ce sens qu'une réglementation de prix comme celle en cause constitue, aux termes de ces articles, une aide accordée par l'Etat (Motif 22).

12° L'article 92 déclare incompatible avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions (Motif 23).

13° Quelle que soit la définition qu'il convient de donner à la notion d'aide au sens de cet article, il ressort des termes mêmes de la disposition qu'une mesure qui se caractérise par la fixation de prix minimaux au détail, dans le but de favoriser les distributeurs d'un produit à la charge exclusive des consommateurs, ne saurait constituer une aide au sens de l'article 92 (Motif 24).

14° Les avantages qu'une telle intervention dans la formation des prix comportent pour les distributeurs du produit ne sont pas accordés, en effet, ni directement, ni indirectement, au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 92 (Motif 25).

#### c) Le dispositif de l'arrêt du 24 janvier 1978

Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :



« 1) L'article 30 du Traité CEE doit être interprété en ce sens que la détermination, par une autorité nationale, d'un prix minimum de vente au détail, fixé à un montant déterminé et applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, constitue, dans des conditions du genre de celles prévues par le règlement du Produktschap voor gedistilleerde dranken, du 17 décembre 1975, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par cet article ».

« 2) L'article 92 du Traité CEE doit être entendu en ce sens que la fixation, par une autorité publique mais à la charge exclusive des consommateurs, de prix minimaux pour la vente au détail d'un produit ne constitue pas une aide d'Etat aux termes de cet article ».

d) *Observations sur l'arrêt du 28 janvier 1978.* L'arrêt de la Cour nous paraît appeler les observations suivantes.

1° Dans le premier alinéa du dispositif, la Cour a interprété l'article 30 du Traité CEE par référence à un certain acte administratif de droit interne néerlandais. En procédant ainsi, la Cour est sortie de son rôle d'interprète du Traité CEE, pour qui les actes de droit interne sont indifférents.

Dans ses conclusions du 13 décembre 1977, l'avocat général, M. Francesco Capotorti a su éviter les références au droit interne, en proposant à la Cour de donner la réponse suivante à la première question préjudicielle :

« En interdisant aux Etats membres d'appliquer des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, l'article 30 du Traité s'oppose à ce que l'Etat ou des organismes publics délégués par lui fixent un prix minimal uniforme, applicable à la vente au détail de produits déterminés, lorsque ce prix est fixé à un niveau tel qu'il rend l'écoulement des produits importés plus difficile que celui des produits nationaux. Cette situation peut en particulier se produire lorsque le niveau du prix minimal, fixé sur la base du niveau moyen des coûts des produits nationaux et par référence à la qualité moyenne de ces produits, est sensiblement plus élevé que le prix auquel des produits importés, dont le coût est moindre et la qualité inférieure, pourraient s'affirmer sur le marché ».

On peut regretter que la Cour de justice n'ait pas adopté la formulation proposée par son avocat général.

2° Quant au deuxième alinéa du dispositif, sa signification est éclairée en le rapprochant du motif 25 de l'arrêt, dans lequel la Cour a statué que :

« les avantages qu'une telle intervention dans la formation des prix comporte pour les distributeurs du produit ne sont pas accordés en effet, ni directement, ni indirectement, au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 92 ».

La Cour estime que les seules aides prohibées en vertu de l'article 92 sont celles accordées « au moyen de ressources de l'Etat », à l'exclusion de celles financées exclusivement par les consommateurs.

Cette opinion juridique de la Cour est erronée. Il suffit à cet égard de rappeler que la longue « liste exemplative » annexée au Règlement du Conseil n° 2176/84 du 23 juillet 1984 relatif à la défense contre le dumping et les subventions (JOCE n° L 201 du 23 juillet 1984), énumère une longue série d'aides à l'exportation prohibées, dont certaines ne sont pas financées au moyen de ressources de l'Etat.

20. *L'arrêt du 29 novembre 1983, Roussel Laboratoria BV et autres contre Etat néerlandais, affaire 181/82, Recueil 1983, p. 3849.*

a) *Faits et procédure.* Aux Pays-Bas, la loi sur les prix (prijzenwet) du 24 mars 1961 habilite les pouvoirs publics à intervenir dans la formation des prix afin de lutter contre l'inflation ou de combattre un blocage des prix vers le bas résultant d'une concurrence imparfaite.

L'article 2, paragraphe 1 de la loi de 1961 autorise les ministres compétents à fixer des prix maximaux s'ils estiment que l'intérêt général l'exige.

Les arrêtés pris sur la base de cette disposition deviennent automatiquement caducs un an après leur entrée en vigueur. L'article 3 de la loi sur les prix prévoit la possibilité d'accorder, sur demande, une exemption de l'observation des dispositions ainsi établies.

Tout comportement contraire aux dispositions susmentionnées constitue une infraction.

Depuis le début des années 1970, le Gouvernement néerlandais a pris chaque année un arrêté général relatif aux prix. L'arrêt 1982 relatif aux prix des biens et services (Prijzenbeschikking goederen en diensten 1982), du 29 décembre 1981, a interdit aux producteurs de biens de vendre sur le marché intérieur une marchandise quelconque à un prix excédant 100,9 % du prix de référence, à savoir le prix, à l'exclusion de la taxe sur le chiffre d'affaires, facturé pour un bien livré avant le 28 novembre 1981, majoré ou diminué du montant correspondant aux fluctuations du prix d'achat des matières premières, des matières auxiliaires, des coûts de transport, des droits d'accise et de la taxe sur le chiffre d'affaires. Une disposition analogue obligeait les commerçants à pratiquer le prix d'achat de la marchandise majoré de 105 % de la marge qu'ils avaient appliquée avant le 28 décembre 1981 pour une marchandise identique, majorée de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Avant juin 1982, la réglementation de l'arrêt 29 décembre 1981 (Prijzenbeschikking goederen en diensten) s'appliquait également aux médicaments, tant nationaux qu'importés.

Le 18 juin 1982 est entré en vigueur un arrêté du 8 juin 1982 relatif aux prix des médicaments répertoriés (Prijzenbeschikking registergeneesmiddelen), applicable uniquement aux prix des médicaments importés. Cet arrêté déroge, pour les médicaments importés, aux règles générales de la réglementation des prix qui continuent de s'appliquer aux médicaments produits aux Pays-Bas.

En vertu de l'arrêt 8 juin 1982, il est interdit à toute personne de vendre sur le marché intérieur néerlandais, à des personnes autres que des particuliers, un médicament répertorié importé, à un prix supérieur aux derniers prix de base franco-usine applicable dans le pays d'origine avant le 15 mai 1982, pour un médicament identique, majoré ou diminué du montant dont ce prix de base franco-usine a augmenté ou baissé depuis le 15 mai 1982, majoré des frais directs autres que la taxe sur le chiffre d'affaires et majoré de la marge financière que le vendeur appliquait licitement, en dernier lieu, pour un médicament identique, avant le 15 mai 1982 et, enfin, majoré de la taxe sur le chiffre d'affaires. Si le médicament est mis en vente dans le pays d'origine dans un emballage de dimension différente, le prix de base franco-usine est calculé proportionnellement. L'arrêt 8 juin 1982 a pour effet qu'un grossiste conserve sa marge bénéficiaire en valeur absolue, mais

qu'il est lié au prix d'achat du médicament, en vigueur avant le 15 mai 1982.

L'exposé des motifs de l'arrêté du 8 juin 1982 précise que cet arrêté a été adopté au motif que la réglementation générale des prix, applicable depuis 1982, n'offrait que des possibilités insuffisantes pour contrôler les prix des médicaments importés. Les prix des médicaments importés aux Pays-Bas étaient souvent supérieur à ceux pratiqués dans certains autres pays à partir desquels les médicaments sont importés, sans que les écarts de prix puissent s'expliquer par des différences de facteurs de coût. L'importation des médicaments serait, pour une part prépondérante, contrôlée par des entreprises multinationales, et le prix à l'importation d'un médicament déterminé serait souvent fixé par celles-ci dans le cadre d'une *politique des prix interne aux groupes*. Les prix élevés à l'importation étaient ensuite répercutés dans les phases successives du circuit économique, sans rencontrer une concurrence suffisante dans ce secteur. En effet, le consommateur final n'a guère d'influence sur le type, la qualité, la quantité et le prix du médicament, dont le choix est opéré par le médecin. En outre, en raison du système d'assurance, l'utilisateur du médicament n'avait qu'un intérêt limité à ce que sa consommation de médicaments soit aussi peu onéreuse que possible.

Dix entreprises pharmaceutiques, toutes filiales ou représentantes exclusives ou licenciées de groupes multinationaux, ainsi que l'Association néerlandaise de l'industrie pharmaceutique, ont intenté contre l'Etat néerlandais une procédure en référé devant l'Arrondissementsrechtbank (Tribunal) de La Haye, tendant à voir déclarer inopérant l'arrêté du 8 juin 1982, relatif aux prix des médicaments importés.

A l'appui de leur demande, les demandereses au principal ont soutenu que l'arrêté litigieux serait contraire à la loi sur les prix, de 1961, et contrevenait aux dispositions des articles 30, 3 f, 85, 86, 5 et 7 du Traité CEE, ainsi qu'aux principes généraux de droit communautaire concernant l'égalité, la proportionnalité, la sécurité juridique, ainsi que la préparation convenable et soignée des textes législatifs.

Par jugement en référé du 14 juillet 1982, le président de l'Arrondissementsrechtbank de La Haye a déclaré la demande irrecevable et non fondée en ce qui concerne le grief basé sur la violation de la loi néerlandaise sur les prix, au motif que l'arrêté litigieux rentrait dans le cadre de la lutte contre l'inflation, couverte par cette loi.

En ce qui concernait la prétendue incompatibilité de l'arrêté litigieux avec le droit communautaire, le président de l'Arrondissementsrechtbank a, par le même jugement, sursis à statuer, pour demander à la Cour de justice de se prononcer, à titre préjudiciel, sur cinq questions.

Les questions préjudicielles soumises à la Cour sont les suivantes.

« 1. L'arrêté du 8 juin 1982 relatif aux prix des médicaments répertoriés (Prijzenbeschikking registergeneesmiddelen 1982) doit-il être considéré, à la lumière de l'argumentation de l'Etat néerlandais, comme :

— une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 30 du Traité CEE ?

— une forme de discrimination, interdite par l'article 7 du Traité CEE ? ».

« 2. Les dispositions des articles 3 f et 5, combinées avec celles des articles 85 et 86 du Traité CEE, ont-elles un effet direct ? ».

« 3. Dans l'affirmative, l'Etat néerlandais a-t-il contrevenu alors aux articles précités, en promulguant la Prijzenbeschikking registergeneesmiddelen 1982 ? ».

« 4. Un effet direct doit-il être reconnu, dans un litige comme celui de l'espèce, aux principes :

- de légalité,
- de proportionnalité,
- de sécurité juridique et
- de diligence dans la préparation des actes législatifs ? ».

« 5. Dans l'affirmative, l'Etat néerlandais a-t-il enfreint alors un ou plusieurs de ces principes, en promulguant la Prijzenbeschikking registergeneesmiddelen 1982 ? ».

Devant la Cour des observations écrites ont été déposées par les demandereses au principal, par le Gouvernement néerlandais et par la Commission des Communautés européennes.

Les demandereses au principal, le Gouvernement néerlandais et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 2 mars 1983.

L'avocat général, Madame Simon Rozès a présenté ses conclusions à l'audience du 11 mai 1983 et la Cour a rendu son arrêt le 29 novembre 1983.

b) Les motifs de l'arrêt du 29 novembre 1983. Avant de répondre aux questions préjudicielles, la Cour a estimé utile d'évoquer certaines caractéristiques du marché des médicaments aux Pays-Bas, auquel se réfère la réglementation nationale litigieuse dans la procédure au principal (Motif 7).

#### Sur le marché des médicaments aux Pays-Bas

1° Il est constant que les prix des médicaments diffèrent fortement d'un Etat membre à l'autre. Alors que dans certains Etats membres, notamment en France, en Belgique et en Italie, le niveau des prix est bas, les Pays-Bas font partie des Etats membres ayant un niveau élevé des prix tant pour les médicaments nationaux qu'importés. Ces différences de prix sont notamment dues à des réglementations par lesquelles certains Etats membres interviennent, soit directement, soit par des mesures dans le domaine de la sécurité sociale, dans la formation des prix (Motif 8).

2° Le marché des médicaments est caractérisé par la présence d'entreprises très importantes dont l'activité s'étend à plusieurs Etats, voire même à l'échelle mondiale, et qui sont en mesure d'adapter leur politique de prix aux conditions d'un marché national donné. Le consommateur final d'un médicament n'a généralement qu'une influence très réduite sur le choix du médicament qu'il consomme le plus souvent sur prescription médicale, et il n'a normalement qu'un intérêt financier limité à consommer des médicaments peu onéreux puisque ses frais sont couverts par la sécurité sociale. Dans ces circonstances, la concurrence entre les entreprises pharmaceutiques ne porte guère sur les prix des médicaments, et les différences de prix pratiqués par les producteurs selon le pays de destination des médicaments peuvent, en principe, être facilement répercutés sur le consommateur (Motif 9).



3° Sur le marché des Pays-Bas, environ 80 % des médicaments consommés sont importés d'autres Etats membres. Les médicaments produits aux Pays-Bas sont, de leur côté, destinés à 80 % environ à l'exportation (Motif 10).

4° La réglementation litigieuse (la *Prijzenbeschikking* *registergeneesmiddelen*) vise une réduction des prix élevés pratiqués sur le marché néerlandais pour les médicaments importés en excluant la possibilité pour les producteurs des Etats membres où les prix des médicaments sont bas de faire varier leurs prix d'un Etat membre à l'autre, selon la destination des médicaments, en l'occurrence le marché néerlandais. Les producteurs étrangers sont placés dans la situation de devoir accepter une baisse de leur prix jusqu'au niveau existant dans l'Etat d'origine, soit de devoir renoncer à vendre sur le marché néerlandais (Motif 11).

*Sur l'application de l'article 30.*

5° L'article 30 du Traité interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Selon une jurisprudence constante de la Cour, sont à considérer comme telles toutes les mesures qui sont susceptibles d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges entre Etats membres (Motif 16).

6° La Cour a itérativement eu l'occasion d'appliquer ces principes à des régimes de réglementation de prix indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés (cf. arrêts du 26.2.1976, *Tasca*, 62/75, Recueil p. 291, et *Sadam*, 88 à 90/75, Recueil p. 323 ; arrêts du 24.1.1978, *Van Tiggele*, 82/77, Recueil p. 25 ; arrêt du 6.11.1979, *Danis*, 16 à 20/79, Recueil p. 3327). Elle a constaté que de tels régimes ne constituent pas en eux-mêmes des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative, mais peuvent produire un tel effet lorsque les prix se situent à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible soit plus difficile que celui des produits nationaux (Motif 17).

7° Or, dans un cas comme celui auquel se réfère la question posée en l'espèce, *il ne s'agit pas d'une réglementation indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, mais de règles différentes pour les deux groupes de produits qui se trouvent dans des arrêtés différents et se distinguent également quant au fond*. Alors que la réglementation concernant les produits nationaux gèle les prix à une certaine date sous réserve des augmentations admises sous certaines conditions, celle concernant les produits importés fixe les prix au niveau pratiqué par les producteurs pour la vente dans l'Etat de production (Motif 18).

8° Une telle réglementation différenciée pour les deux groupes de produits doit être considérée comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative dès qu'elle est susceptible de défavoriser, de quelque façon que ce soit, l'écoulement des produits importés (Motif 19).

9° C'est à la lumière des conditions existant sur le marché de l'Etat membre d'importation qu'il y a lieu d'apprécier la compatibilité, avec les règles dégagées ci-dessus une réglementation comme celle de l'espèce (Motif 20).

10° Il est vrai qu'une réglementation de gel des prix à une certaine date tient compte, en substance, pour ce qui est des produits nationaux, du prix franco-usine de ces produits pratiqué à cette date pour la vente dans

l'Etat de production, prix qui, en l'espèce, est également le critère pour la fixation du prix des produits importés. Toutefois, ce critère de prix franco-usine a une signification différente d'un Etat membre de production à l'autre en raison des dispositions légales et des conditions économiques qui y déterminent la formation des prix. Ainsi, une réglementation comme celle de l'espèce a des effets différents, d'une part, pour les producteurs d'un Etat membre qui bloque les prix à un niveau fixé antérieurement par les producteurs eux-mêmes et, d'autre part, pour les producteurs d'un Etat membre qui fixe lui-même autoritairement des prix imposés (Motif 21).

11° Alors que les producteurs des produits nationaux et des produits importés pouvaient, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une telle réglementation différenciée, tirer les bénéfices que les conditions sur le marché d'importation permettaient, seuls les producteurs de produits nationaux peuvent continuer à le faire après cette entrée en vigueur ; par contre, les producteurs des produits importés sont liés aux prix fixés dans l'Etat membre où a lieu la production (Motif 22).

12° Une telle situation est susceptible de défavoriser l'écoulement des produits importés en le rendant plus difficile voire impossible ou, en tout cas, moins profitable que celui des produits nationaux chaque fois que le niveau de prix auquel renvoie, pour les produits des autres Etats membres, la réglementation de l'Etat membre d'importation est inférieur à celui applicable aux produits de cet Etat. *Dans cette hypothèse*, elle est donc susceptible d'entraver les échanges entre les Etats membres (Motif 23).

13° Cette constatation ne porte pas préjudice à la possibilité, pour les Etats membres de lutter contre l'inflation et de prendre des mesures destinées à enrayer la hausse des prix des médicaments, quelle que soit leur origine, à condition de le faire par des mesures qui ne défavorisent pas les médicaments importés (Motif 24).

14° Compte tenu de la réponse donnée au sujet de l'application de l'article 30, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de répondre aux autres questions posées par le président de la juridiction de renvoi.

c) *Le dispositif de l'arrêt du 29 novembre 1983*. Sur la base des motifs ci-dessus développés la Cour a dit pour droit :

« L'article 30 du Traité CEE s'oppose à l'introduction, par un Etat membre, en ce qui concerne les produits pharmaceutiques importés, d'une réglementation spécifique faisant référence aux prix franco-usine habituellement pratiqués pour les produits destinés à la consommation sur le territoire de l'Etat membre où la production a lieu, lorsque la réglementation applicable à la production nationale est basée sur un simple gel du niveau des prix à une certaine date de référence ».

d) *Observations sur l'arrêt du 29 novembre 1983*. Cet arrêt est un étonnant exemple de myopie juridique.

Ainsi qu'il résulte de la partie introductive des motifs de l'arrêt, la Cour de justice savait parfaitement que la réglementation du prix des médicaments importés, mise en œuvre par l'arrêté néerlandais du 8 juin 1982, était un moyen de défense contre le système des doubles prix de vente pratiqué par les multinationales pharmaceutiques. En appliquant un prix normal aux ventes internes et un prix artificiellement majoré pour les exportations vers les Pays-Bas, ces multinationales cloisonnaient les marchés nationaux et portaient atteinte à l'objectif de marché communautaire unique.



La Cour a eu tort de déclarer la réglementation néerlandaise incompatible avec l'article 30 du Traité CEE. Cet article n'a pas pour but de protéger la pratique des doubles prix, qui isolent les marchés nationaux. Il doit être lu en combinaison avec les autres textes évoqués par la juridiction du renvoi, notamment avec les articles 3 f, 5, 85 et 86 du Traité. Le système des prix discriminatoires est formellement condamné par les articles 85, 1, d et 86 c du Traité.

Il est regrettable que la Cour ait escamoté la réponse aux autres questions préjudicielles de la juridiction néerlandaise. En lisant l'article 30 en liaison avec les autres textes fondamentaux du Traité, elle aurait évité l'erreur de prêter main forte aux manigances de prix multiples des multinationales.

Sur le plan de la pure technique juridique, l'interprétation donnée par la Cour à l'article 30 du Traité CEE appelle également des réserves. Depuis l'arrêt du 8 juin 1982, il existe aux Pays-Bas deux réglementations de prix parallèles, l'une applicable aux produits nationaux, l'autre aux produits importés. Ces deux réglementations ne sont pas comparables, car elles reposent sur des critères différents. Le régime des produits nationaux est fondé sur un blocage en valeur absolue des prix antérieurement pratiqués. Le régime des produits importés est fondé sur le prix courant variable appliqué par l'exportateur aux ventes internes effectuées dans son pays. Il n'est pas possible de dire a priori lequel des deux régimes est plus favorable aux opérateurs économiques. Une éventuelle incompatibilité de la réglementation néerlandaise avec l'article 30 du Traité CEE ne saurait être que *conditionnelle*. Elle ne s'appliquerait qu'aux cas concrets où le régime de prix des produits importés serait moins favorable que celui des produits nationaux.

21. *L'arrêt du 5 avril 1984, Procédures pénales contre Jan Van de Haar et Kaveka de Meern BV, affaires jointes 177 et 178/82, Recueil 1984, 1797.*

a) *Faits et procédures.* Les affaires au principal consistent en deux procédures pénales engagées devant l'Arrondissementsrechtbank d'Utrecht par l'officier du ministère public de cette ville contre les prévenus Kaveka de Meern BV, qui exerce ses activités en particulier dans le commerce de gros des tabacs manufacturés, et son ancien directeur d'exploitation, M. Jan Van de Haar (Motif 2).

L'article 30, première phrase de la loi néerlandaise relative aux accises sur les tabacs manufacturés (« *Wet op de accijns van tabaksfabrikaten* »), de 1964, dispose :

« Il est interdit de vendre, de mettre en vente ou de livrer des tabacs manufacturés à des personnes autres qu'à des revendeurs à un prix inférieur à celui figurant sur la bandelette fiscale » (Motif 3).

Il est reproché, entre autres, aux prévenus d'avoir enfreint la disposition précitée en mettant en vente des tabacs manufacturés à des personnes autres qu'à des revendeurs à des prix inférieurs à ceux figurant sur la bandelette fiscale (Motif 4).

Il ressort du dossier que la société Kaveka a une clientèle se composant de revendeurs et de personnes qui utilisent pour leurs propres besoins dans le cadre d'une activité professionnelle les tabacs manufacturés qu'elles achètent. La pratique commerciale de Kaveka consiste à ne pas contrôler à la caisse si le client est revendeur des tabacs manufacturés qu'il a dans son chariot, la société prenant sciemment le risque que l'ache-

teur n'utilise pas les produits achetés par lui dans le cadre d'une activité professionnelle. Kaveka pratique un système de laissez-passer, les entreprises et des établissements tels que des centres pour personnes âgées pouvant s'approvisionner chez elle en tabacs manufacturés (Motif 5).

Les prévenus ont fait valoir devant le juge national que les faits incriminés ne seraient pas punissables étant donné que l'article 30 de la loi néerlandaise en cause serait contraire aux articles 5, 30 et 85 du Traité ; l'abus de position dominante que ce régime de prix imposés implique serait susceptible d'affecter le commerce interétatique et d'entraver les importations entre les Etats membres ; par ailleurs, la circonstance que le droit d'accise est soumis à un minimum absolu entraînerait la formation d'un prix minimal absolu de vente, contraire à l'article 30 du Traité (Motif 6).

Considérant que les problèmes posés devant lui relevaient d'une interprétation du droit communautaire, l'Arrondissementsrechtbank d'Utrecht a décidé, par jugements du 1<sup>er</sup> juillet 1982, de surseoir à statuer et de renvoyer devant la Cour de justice cinq questions préjudicielles.

*Les questions préjudicielles sont les suivantes :*

« 1. Dans sa jurisprudence relative à l'article 30 du Traité, la Cour a déclaré à plusieurs reprises que toute réglementation commerciale des Etats membres qui est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire, doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Cette formulation ressemble très fort aux considérations que la Cour a développées en ce qui concerne le concept « affecter le commerce entre Etats membres », figurant à l'article 85, paragraphe 1 du Traité, dans les affaires *Grundig/Consten* (56 et 58/64, Recueil 1966, p. 449) et *LTM/MBU* (56/65, Recueil 1966, p. 391), si ce n'est que, dans ces affaires, il est question d'« affecter » le commerce entre Etats membres, alors que, par exemple, dans l'arrêt *Dassonville* a été utilisé le terme « entraver » (8/74, Recueil 1974, p. 837). Si le juge national doit apprécier si une réglementation d'un Etat membre, qui est applicable indistinctement aux produits importés et aux produits nationaux, constitue une mesure d'effet équivalant au sens de l'article 30 du Traité, doit-il faire intervenir dans son jugement la jurisprudence de la Cour relative à l'article 85 du Traité, et plus particulièrement celle relative au concept « affecter le commerce entre Etats membres », dont il découle que cette condition de l'interdiction énoncée à l'article 85, paragraphe 1 est remplie lorsqu'il est établi qu'une réglementation commerciale est de nature à modifier l'orientation naturelle des courants commerciaux, ou bien le juge national doit-il reconnaître à l'article 30 du Traité une signification plus autonome, impliquant qu'une telle réglementation ne constitue une entrave au commerce et, partant, une mesure d'effet équivalant au sens de l'article 30, que s'il peut constater, sur la base des circonstances de fait, que l'importation de marchandises en provenance d'autres Etats membres peut être restreinte par cette réglementation ? ».

« 2. Une réglementation d'un Etat membre, qui est applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, doit-elle également être considérée comme une mesure d'effet équivalant au sens de l'article



30 du Traité lorsqu'il est établi que la mesure en cause entrave les importations dans un Etat membre seulement dans une mesure très faible, tandis que subsistent encore d'autres possibilités d'écouler des produits provenant d'autres Etats membres ? ».

« 3. Le juge national, qui est appelé à examiner les effets restrictifs sur le commerce d'une mesure qui est applicable indistinctement aux importations en provenance d'autres Etats membres et à l'écoulement de produits nationaux, doit-il avoir égard uniquement aux effets de ladite mesure ou doit-il tenir compte du fait qu'il existe encore d'autres entraves au commerce sur le marché en cause, qui sont provoquées par les législations fiscales des Etats membres et par les disparités existant entre elles ? »

« 4. Importe-t-il, aux fins de la réponse à la question précédente, que la mesure en question ne produit pas en soi, d'après le juge national, le moindre effet restrictif sur le commerce ? ».

« 5. Si, par suite d'une réglementation dans un Etat membre, il existe un régime de prix imposés verticalement, qui lie tous les opérateurs économiques concernés sous peine d'infraction à la loi, un particulier, qui a enfreint pareille réglementation, peut-il se prévaloir devant le juge national de l'incompatibilité de cette réglementation nationale avec les dispositions combinées des articles 5, alinéa, 2, et 85 du Traité ? ».

Devant la Cour des observations écrites ont été déposées par les prévenus au principal et par la Commission des Communautés européennes.

A l'audience du 5 mai 1983, le Gouvernement néerlandais, les prévenus au principal et la Commission ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général, M. G. Reischl a présenté ses conclusions à l'audience du 30 juin 1983 et la Cour a rendu son arrêt le 5 avril 1984.

b) *Les motifs de l'arrêt du 5 avril 1984.* Ces motifs peuvent être énoncés, de manière légèrement abrégée, comme suit.

*Sur les première et deuxième questions.*

1° La Cour estime qu'il y a lieu de rappeler le contexte dans lequel les articles 30 et 85 du Traité se situent. L'article 85 du Traité fait partie des règles de concurrence qui s'adressent aux entreprises et associations d'entreprises et qui tendent à maintenir une concurrence efficace dans le marché commun. Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour, cette disposition n'entre en ligne de compte qu'à l'égard des accords, décisions ou pratiques restrictifs de concurrence qui affectent de manière sensible le commerce intracommunautaire (Motif 11).

12° L'article 30, en revanche, fait partie des règles qui visent à assurer la libre circulation des marchandises, et à éliminer à cette fin les mesures nationales des Etats membres qui sont susceptibles d'entraver, de quelque manière que ce soit, cette circulation. C'est ainsi que la Cour a jugé qu'une réglementation nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative (Motif 12).

3° A cet égard, l'arrêt du 5 avril 1984 souligne que l'article 30 du Traité ne distingue pas entre les mesures qui peuvent être qualifiées de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative selon le degré d'affectation

du commerce entre Etats membres. Lorsqu'une mesure nationale est susceptible d'entraver les importations, elle doit être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, *même si l'entrave est faible et s'il existe d'autres possibilités d'écoulement des produits importés* (Motif 13).

*Sur les troisième et quatrième questions.*

4° La juridiction de renvoi constate que, pour assurer la perception du droit d'accise sur les tabacs manufacturés, la législation néerlandaise applique le système de la bandelette fiscale. Les tabacs manufacturés ne peuvent être vendus au détail qu'au prix figurant sur la bandelette. Le prix est fixé librement par l'importateur ou le fabricant national. L'importateur est libre de fixer ou non ses prix de concert avec le fabricant étranger. L'assortiment des vignettes fiscales offre de nombreuses possibilités et, dans la pratique, la modification du prix figurant sur les bandelettes est toujours autorisée, sur demande. N'importe qui peut obtenir des vignettes fiscales dans la limite de la réglementation fiscale, laquelle concerne principalement l'enregistrement (Motif 16).

5° La loi néerlandaise permet à un producteur étranger de commercialiser un seul et même tabac, sur le marché néerlandais, à des prix différents. Il n'est pas apparu cependant, dans la pratique, de cas où une seule et même marque serait importée par plus d'un importateur (Motif 17).

6° L'interdiction décrite à l'article 30 de la loi néerlandaise relative aux accises sur les tabacs (*Wet tabaksaccijns*) s'applique sans distinction aux produits nationaux et aux produits importés. De ce fait, la concurrence sur les prix pour un produit déterminé au niveau du commerce de détail est rendue impossible. En revanche, la concurrence est possible au stade du commerce intermédiaire, par des rabais et des réductions divers. En outre, la concurrence est encore possible par le moyen de la publicité et de la promotion. L'introduction de nouvelles marques s'appuie de plus en plus sur la qualité et le goût (Motif 18).

7° Dans son arrêt du 24 janvier 1978 (Van Tiggele, 82/77, Recueil 1978, p. 25) (4) la Cour a constaté que, si une réglementation nationale de prix applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ne saurait, en général, produire un effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du Traité, il peut en aller autrement dans certains cas spécifiques. Ainsi une entrave à l'importation pourrait résulter notamment de la fixation, par une autorité nationale, de prix ou de marges bénéficiaires à un niveau tel que les produits importés seraient défavorisés par rapport aux produits nationaux identiques, soit parce qu'ils ne pourraient pas être écoulés profitablement dans les conditions fixées, soit parce que l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs serait neutralisé (Motif 19).

8° En ce qui concerne la fixation des prix et l'imposition des tabacs manufacturés, la Cour a considéré, dans son arrêt du 16 novembre 1977 (Inno-Atab, 13/77, Recueil 1977, p. 2115) (5), qu'au stade actuel du droit communautaire, il appartient à chaque Etat membre de

(4) Voir, pour cet arrêt, le n° 19 de cette étude.

(5) Voir, pour cet arrêt, le n° 18 *supra*.



choisir sa propre méthode de contrôle fiscal des tabacs manufacturés mis en vente sur son territoire et qu'un régime de prix, librement choisi par le fabricant ou, selon le cas, par l'importateur, qui est devenu, en vertu d'une mesure législative nationale, un régime de prix imposés au consommateur, et qui ne fait aucune distinction entre les produits nationaux et les produits importés, a normalement des effets exclusivement internes (Motif 20).

9° Cependant, comme la Cour l'a précisé dans le même arrêt, on ne peut exclure qu'en certains cas un tel régime soit éventuellement susceptible de produire des effets sur les échanges intracommunautaires. En effet, si l'importation et l'exportation des tabacs manufacturés sont assujetties à des entraves inhérentes aux diverses méthodes de contrôle fiscal utilisées par les Etats membres, notamment pour assurer la recette des impôts auxquels ces produits sont soumis, il s'agit d'apprécier si un tel système de prix est, ou non, en lui-même de nature à permettre l'écoulement profitable des produits importés ou la réalisation de l'éventuel avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs des produits importés par rapport aux produits nationaux (Motif 21).

c) *Le dispositif de l'arrêt du 5 avril 1984.* Pour les motifs indiqués ci-dessus, la Cour a dit pour droit :

« 1) L'article 30 du Traité, visant à l'élimination des mesures nationales susceptibles d'entraver les échanges entre Etats membres, poursuit un objet différent de l'article 85, qui vise à maintenir une concurrence efficace entre entreprises. Le juge appelé à examiner la compatibilité d'une réglementation nationale avec les dispositions de l'article 30 du Traité est tenu d'apprécier si la mesure en cause est susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intra-communautaire. Tel peut être le cas, même si l'entrave est faible et s'il existe d'autres possibilités d'écoulement des produits importés ».

« 2) Pour apprécier si une réglementation d'un Etat membre qui, pour la vente au consommateur des tabacs manufacturés, impose un prix fixe qui est celui qui a été librement choisi par le fabricant ou l'importateur constitue éventuellement une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, il incombe au juge national de vérifier, compte tenu des entraves de caractère fiscal affectant le secteur des produits en cause, si un tel régime de prix imposés est en lui-même apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres ».

« 3) Les dispositions de l'article 85 du Traité n'entrent pas en ligne de compte pour l'appréciation de la conformité avec le droit communautaire d'une législation du type de celle faisant l'objet des procédures au principal ».

d) *Observations sur l'arrêt du 5 avril 1984.* Cet arrêt nous semble donner lieu aux commentaires suivants.

1° Selon la jurisprudence du 5 avril 1984, la question de savoir si une certaine réglementation nationale de prix est compatible avec l'article 30 du Traité CEE est une *question de fait*. Il appartient au juge national d'apprécier, de manière souveraine, si la réglementation litigieuse constitue, *en fait*, une entrave au commerce intracommunautaire. La Cour s'est abstenue de donner au juge national des indications sur la manière d'exercer son appréciation.

De ce point de vue, l'arrêt du 5 avril 1984 se distingue de l'arrêt Inno/ATAB, du 16 novembre 1977 (voir n° 18 *supra*) où la Cour a statué, en droit, qu'une réglementation nationale imposant un prix fixe pour la vente au consommateur ne constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative que si elle comporte des mesures de contrôle fiscal aptes à entraver les importations entre Etats membres.

2° L'arrêt du 5 avril 1984 apporte une importante contribution à l'interprétation de l'article 30 du Traité CEE. En effet, la Cour y statue, pour la première fois, que ce texte est applicable *même si l'entrave* apportée aux échanges intracommunautaires, par une réglementation nationale, est *faible*. Cette interprétation très rigoureuse contraste avec l'interprétation plus souple adoptée par la Cour à l'égard de l'article 85 du Traité. On sait, en effet, qu'en ce qui concerne ce dernier texte la Cour a statué qu'il n'est applicable qu'en présence d'accords ou de décisions qui empêchent ou restreignent la concurrence *de manière sensible* et qui affectent *de manière sensible* le commerce entre Etats membres. Par contre, aux termes de l'arrêt du 5 avril 1984, l'article 30 est applicable même en présence de *faibles entraves* aux échanges intracommunautaires. On peut regretter que la Cour n'a pas expliqué les différences de ses interprétations.

3° La décision de la Cour déclarant que l'article 85 du Traité n'entre pas en ligne de compte pour la solution du litige est manifestement bien fondée et doit être pleinement approuvée. Ce n'est probablement que l'expérience insuffisante en matière de droit communautaire qui a déterminé les juges d'Utrecht à introduire ce texte dans leur question préjudicielle gauchement formulée.

4° Enfin, on peut regretter l'habitude prise par la Cour de citer sa propre jurisprudence. Cette habitude tend à donner aux arrêts un caractère réglementaire qu'ils n'ont pas et ne doivent pas avoir. La Cour renoue ainsi avec le système des arrêts de règlement de l'ancien droit français, que l'article 5 du Code civil a formellement interdit. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler aux juges de Luxembourg le texte de l'article 5 du Code civil français, qui dispose :

« Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ».

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### Commission des Communautés européennes

Le 1<sup>er</sup> janvier 1986, les Représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, ont nommé comme Membres de la *Commission des Communautés européennes*, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1986 au 5 janvier 1989 inclus :

M. Antonio Cardoso E Cunha  
M. Manuel Marin Gonzalez  
M. Abel Matutes Juan.

### Comité économique et social

Lors de sa session des 20/21 janvier 1986, M. Paolo Micolini comme membre du *Comité économique et social* en remplacement de M. Giovanni Rainero, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

### Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session du 8 avril 1986, le Conseil a nommé

★ sur proposition de la British Independent Steel Producers Association, M. I.J. Blakey comme membre du *Comité consultatif de la CECA*, en remplacement de M. J.D. Mountford, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1987 ;

★ sur proposition du National Coal Board, Sir K. Couzens comme membre du *Comité consultatif de la CECA*, en remplacement de M. M. Spanton, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1987.

### Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 8 avril 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement luxembourgeois, M. Pierre Vanderdonckt comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement de M. J. Berweiler, membre suppléant décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

### UGANDA

Le 14 janvier 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Aggrey S. Awori, désigné par le Gouvernement de la République de l'Ouganda, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Francis G. Okello.

### TOGO

Le 14 janvier 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ekoué Assiongbon, désigné par le Gouvernement de la République togolaise, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Yaovi Adodo.

### VENEZUELA

Le 17 janvier 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Roman Rojas-Cabot, désigné par le Gouvernement de la République du Venezuela, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Fernando Gerbasi.

**BIRMANIE**

Le 21 mars 1986, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Maung Maung Than Tun désigné par le Gouvernement de la République socialiste de l'Union de Birmanie comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Than Lwin.

**MALAWI**

Le 4 avril 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Stevens Erasmus Mapunda, désigné par le Gouvernement de la République de Malawi comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Linnaeus Stephen Kauta Msiska.

**ETATS-UNIS MEXICAINS**

Le 14 avril 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Luis Weckmann Muñoz, désigné par le Gouvernement des Etats-Unis mexicains, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Antonio Gonzalez-de-Leon.

**TONGA**

Le 14 avril 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Siaso Taimani 'Aho, désigné par le Gouvernement du Royaume de Tonga, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur S. Tu'a Taumoepeau.

**NOUVELLE-ZÉLANDE**

Le 15 avril 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Gérard Francis Thompson, désigné par le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Terence C. O'Brien.

## Activités communautaires

**ITINÉRAIRES CULTURELS TRANSNATIONAUX**

Les Ministres, réunis le 20 décembre 1985 au sein du Conseil, ont marqué leur accord sur la résolution suivante relative à la « Mise en place d'itinéraires culturels transnationaux » :

vu la déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983, et notamment sa section 3.3 consacrée à la coopération culturelle,

vu le rapport final sur l'Europe des Citoyens, approuvé par le Conseil européen lors de sa session des 28 et 29 juin 1985,

considérant que la mise en place d'itinéraires culturels transnationaux peut contribuer

— à mieux faire connaître l'histoire et la culture européenne et, partant, à favoriser la prise de conscience européenne ;

— à développer le tourisme et, partant, à stimuler l'essor économique des régions concernées, notamment par la création d'emplois,

compte tenu néanmoins de la nécessité d'éviter que ne soient perturbés l'identité culturelle et l'environnement des régions concernées, et d'empêcher que des dommages ne soient causés du fait d'un trop grand afflux de touristes à des monuments ou des centres d'intérêt culturel vulnérables ;

se félicitant de la présentation par les autorités italiennes d'un système d'itinéraires culturels couvrant l'Europe communautaire qui fournit un point de référence précieux pour d'autres initiatives dans ce domaine ;

considérant que les autorités d'un certain nombre d'Etats membres envisagent la création de tels itinéraires ;

considérant notamment que le projet, présenté par les autorités luxembourgeoises, d'itinéraires prévus au Grand-Duché et dans les régions limitrophes constitue un bon exemple de ce qui pourrait être réalisé dans ce domaine ;

compte tenu des travaux accomplis par le Conseil de l'Europe et du rôle potentiel de la Fondation européenne dans ce domaine,

les ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil,

conviennent de stimuler les activités dans le domaine des itinéraires culturels transnationaux en encourageant les autorités compétentes des Etats membres à collaborer par-delà les frontières en vue de l'étude et de la réalisation éventuelle d'itinéraires d'intérêt européen, et de laisser une telle coopération ouverte à d'autres pays européens ;

constatent que ces projets peuvent bénéficier du soutien des différents instruments communautaires existants ;

s'engagent à faire le point sur les progrès réalisés dans ce domaine dans un délai de deux ans ».

**ACCÈS DES JEUNES AUX MUSÉES ET AUX MANIFESTATIONS CULTURELLES**

Le 20 décembre 1985, la Résolution suivante a été adoptée :

Les ministres responsables des affaires culturelles, réunis au sein du Conseil,

décident, en conformité avec le paragraphe 3.12 du rapport du Comité ad hoc « Europe des Citoyens », approuvé par le Conseil européen lors de sa session des 28 et 29 juin 1985, à favoriser l'accès aux musées et aux manifestations culturelles par les jeunes,

conviennent d'étendre ou d'encourager les instances compétentes des Etats membres à étendre aux jeunes de tous les autres Etats membres les conditions particulières d'admission ou prix réduits pour les musées et les manifestations culturelles dont bénéficient leurs jeunes ressortissants ».

**EVALUATION INTERMÉDIAIRE DU PROGRAMME ESPRIT**

Lors de sa session du 8 avril 1986, le Conseil a approuvé une résolution relative à l'évaluation intermédiaire du programme ESPRIT :

Le Conseil des Communautés européennes,

vu la décision (n° 84/130/CEE) du 21 janvier 1984 relative à un programme européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information (ESPRIT) et notamment son article 8,

vu la communication de la Commission du 27 novembre 1985 relative à l'évaluation des premiers résultats du programme ESPRIT ayant pris acte du rapport de l'organisme indépendant de haut niveau, dit « ESPRIT Review Board », présenté à la Commission sous forme d'évaluation intermédiaire programme ESPRIT,



1. réaffirme son engagement à l'égard du programme ESPRIT qui, au moyen d'un effort de recherche et de développement mené en collaboration, vise à répondre au besoin que constitue la mise en place d'un potentiel industriel spécifiquement européen dans le domaine des technologies de l'information et à faire face ainsi à la concurrence internationale de plus en plus dure dans ce domaine ;

2. se félicite des progrès considérables déjà accomplis en matière de coopération transnationale dans le domaine des technologies de l'information ;

3. confirme les objectifs principaux du programme ESPRIT, qui demeurent :

- la promotion de la coopération industrielle européenne en matière de recherche et de développement précompétitifs dans le domaine des technologies de l'information,

- la fourniture des technologies de base nécessaires à l'industrie européenne des technologies de l'information en vue d'assurer sa compétitivité,

- la réalisation des travaux préparatoires à la normalisation dans le domaine des technologies de l'information ;

4. estime que la poursuite de ces objectifs et notamment l'harmonisation des normes et standards à l'échelle européenne contribuera de manière inestimable à l'établissement d'un marché intérieur, objectif qu'il est prévu d'atteindre d'ici 1992 ;

5. prend acte de l'intention de la Commission de présenter au Conseil pour le mois d'octobre 1986, au plus tard, un rapport complémentaire tenant compte de l'évolution de la situation depuis la présentation du rapport du Groupe d'évaluation (Review Board) ;

6. demande à la Commission que, dans la mise en œuvre du programme ESPRIT, elle veille à ce que ce programme, par sa portée et sa souplesse, continue à relever efficacement le défi toujours croissant en matière de technologies de l'information ;

7. invite la Commission, lorsqu'elle présentera ses propositions à cet effet, à tenir compte dans la mesure du possible des recommandations spécifiques figurant en annexe à la présente résolution.

#### Recommandations spécifiques du Conseil concernant l'avenir du programme ESPRIT

Le Conseil fait les recommandations suivantes :

- tout en sauvegardant le caractère précompétitif des futures activités de recherche et de développement, il conviendrait de mettre de plus en plus l'accent sur les applications industrielles et sur l'impact économique potentiels des résultats obtenus ;

- dans le contexte des objectifs technologiques du programme et tout en cherchant à renforcer son caractère stratégique, il y aurait lieu de veiller davantage aux besoins spécifiques des PME et des instituts de recherche en vue d'assurer dans l'avenir leur participation accrue, notamment en leur offrant la possibilité de participer à de nouveaux marchés de sous-traitance ;

- il conviendrait d'aboutir à une concentration des efforts et des ressources en recourant davantage à des projets plus ambitieux sans toutefois, que cela porte préjudice aux résultats obtenus dans le domaine de la coopération transnationale ;

- la structure et la composition des consortiums devraient être suivies de près afin d'assurer que les projets aient une dimension optimale et que le nombre et le type de partenaires soient adéquats ;

- les modalités de financement du programme devraient être suivies de près en vue de déterminer la contribution optimale que la Communauté devrait apporter aux différents types d'organisations et de projets ;

- la complémentarité des travaux de recherche et de développement aux niveaux national et communautaire devrait être

renforcée par une amélioration de la coopération et un meilleur échange d'informations entre le programme ESPRIT et les programmes similaires en cours au niveau national ;

- la Commission devrait veiller à que le Comité de gestion d'ESPRIT ait accès à toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'assumer la tâche qui lui incombe d'aider la Commission dans la gestion stratégique du programme ;

- la Commission devrait élaborer une stratégie globale de diffusion des informations et des résultats des travaux de recherche ; les procédures et les mécanismes actuellement en vigueur devraient être passés en revue et, si besoin, réactualisés, étant donné que leur bon fonctionnement est essentiel au succès final du programme ;

- il y aurait lieu de fixer des orientations en vue de définir les critères et les modalités d'accès au programme ESPRIT des organisations des pays de l'AELE, étant entendu que leur participation à des projets déterminés est soumise à l'accord des partenaires du projet ;

- dans le rapport complémentaire qu'elle a l'intention de présenter au Conseil pour le mois d'octobre 1986, la Commission devrait dresser le bilan des résultats techniques du programme obtenus jusqu'à présent. Ce bilan devrait également englober les domaines suivants :

- l'impact économique et les applications industrielles potentiels des projets ;

- les problèmes concernant la dimension et la composition des consortiums ;

- le rapport coût-profit en fonction des niveaux variables de soutien financier ;

- une comparaison entre les ressources humaines mobilisées dans le programme ESPRIT et la situation générale en matière de ressources dans la Communauté ;

- les problèmes particuliers liés à la participation des petites et moyennes entreprises (PME).

#### AVEC LE PROGRAMME ERASMUS, LA COMMISSION EUROPÉENNE SOUHAITE VOIR DÉCUPLER EN SIX ANS LA MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS EN EUROPE

La Commission européenne a approuvé (décembre 1985) et proposé au Conseil le programme ERASMUS (European Action Scheme for the Mobility of University Students). Prenant appui sur le programme de coopération universitaire (1) lancé en 1976, ERASMUS vise désormais à dépasser le stade des expériences pilotes auquel l'action de la Communauté européenne avait jusqu'ici été confinée par manque de moyens.

Comme l'a indiqué M. Peter Sutherland, membre de la Commission européenne responsable de l'Education et de la formation professionnelle, moins d'un étudiant sur cent effectue aujourd'hui une période d'études dans un autre pays de la Communauté européenne. Une telle mobilité est donc inférieure à ce qu'elle était à l'époque d'Erasmus (1469-1536). Aussi ERASMUS a-t-il pour principaux objectifs de :

- (a) permettre à un nombre croissant d'étudiants — atteignant au minimum les 10 % à partir de 1992 — d'acquérir une formation initiale aux réalités européennes en effectuant une période d'études reconnue dans un autre Etat membre ;

- (b) disposer ainsi de diplômés ayant une expérience directe d'une coopération intra-communautaire, ce qui permettra d'élargir la base à partir de laquelle pourra se développer une coopération intensive en matière économique et sociale dans la Communauté européenne ;

- (c) renforcer les relations entre citoyens des différents Etats membres afin de consolider le concept d'une Europe des citoyens.

(1) Le terme « Université » est utilisé pour désigner tous les types d'établissements d'enseignement et de formation.

Au cours de sa première phase 1978-1989, ERASMUS devrait disposer d'un budget estimé à quelques 175 millions d'Ecus pour couvrir les quatre séries suivantes d'actions préconisées par la Commission européenne.

### I. Mobilité des étudiants

a) Sur la période 1987-1989, 44 000 bourses seront accordées à des étudiants effectuant une période d'études dans un autre Etat membre de la Communauté européenne. Les montants alloués, calculés sur la base d'une année universitaire, s'élèveront en moyenne à :

- 2 000 Ecus pour les 40 000 bourses partielles ;
- 5 000 Ecus pour les 4 000 bourses complètes.

Ce programme communautaire de bourses sera géré par les Etats membres, chacun d'entre eux se voyant alloué des objectifs chiffrés proportionnels à sa population étudiante.

b) La Communauté européenne octroiera aussi des aides, d'un montant moyen de 20 000 Ecus, pour soutenir l'organisation de séminaires intensifs de courte durée regroupant, sur des sujets spécifiques, des étudiants talentueux de différents Etats membres.

### II. Réseau universitaire européen

Pour stimuler ces échanges d'étudiants, la Communauté européenne mettra en place un réseau universitaire européen qui devrait regrouper 600 universités dès 1987, pour atteindre l'objectif de 1 700 universités en 1989. Chacune des universités participantes à ce réseau se verra octroyer une aide annuelle moyenne de 10 000 Ecus lui permettant de couvrir les frais liés à l'introduction de la dimension européenne dans ses activités.

### III. Reconnaissance académique des diplômes

La reconnaissance académique des diplômes acquis et des périodes d'études effectuées dans un autre Etat membre constitue un autre élément primordial de toute stratégie visant à promouvoir la mobilité des étudiants dans la Communauté européenne. A cette fin, ERASMUS aidera au financement des trois actions suivantes :

a) mise en place d'un système expérimental de reconnaissance académique des diplômes et de crédits académiques (unités capitalisables) transférables (ECTS : European Community Credit Transfer System). Ce système sera mis au point avec la coopération d'une vingtaine d'universités, participant à l'ECTS sur une base volontaire. Chacune d'entre elle se verra allouer une aide annuelle de 20 000 Ecus.

b) Intensification des actions menées par l'actuel Réseau des centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes. Chacun des 12 centres concernés recevra une aide annuelle de 20 000 Ecus.

c) Développement conjoint de curricula communs entre différentes universités de la Communauté européenne. De 50 en 1987, le nombre d'universités participantes devrait atteindre les 250 en 1989, chacune d'entre elles recevant une aide annuelle moyenne de 20 000 Ecus.

### IV. Mesures complémentaires

Enfin, des aides communautaires seront allouées aux différentes actions suivantes :

a) Visites préparatoires : des bourses de 1 500 Ecus seront attribuées au personnel des universités qui se redont dans des universités d'un autre Etat membre pour préparer l'ensemble des actions précédentes. De 1 400 en 1987, le nombre de personnes concernées devrait atteindre les 1 800 en 1989.

b) Contacts entre enseignants : pour qu'ERASMUS puisse atteindre ses objectifs, il importe aussi que les enseignants établissent par delà les frontières des contacts intensifs. C'est

pourquoi trois autres types de financement communautaires sont envisagés dans ERASMUS pour permettre :

— des échanges bilatéraux d'enseignants. Chaque université impliquée dans cette action recevra une aide annuelle de 5 000 Ecus. De 100 en 1987, le nombre des universités participantes devrait s'élever à 400 en 1989.

— Par ailleurs, pour ne pas restreindre cette mobilité des enseignants aux seuls cas où le remplaçant est fourni par une autre université de la Communauté européenne, des bourses communautaires de 11 000 Ecus en moyenne (3 500 Ecus pour l'enseignant et 7 500 pour son université d'origine qui doit le remplacer) seront aussi distribuées. De 50 en 1987, leur nombre devrait s'élever à 200 en 1989.

— Enfin, des bourses de 3 500 Ecus seront allouées aux enseignants (50 en 1987, 100 en 1989) qui effectueront un cycle de conférences dans plusieurs Etats membres.

c) Introduction de la dimension européenne dans les associations d'enseignants et d'étudiants. Des aides annuelles de 20 000 Ecus en moyenne seront allouées à celles de ces associations qui introduiront la dimension européenne dans leurs activités et qui aideront à la mise en œuvre d'ERASMUS.

d) Prix ERASMUS de la Communauté européenne : un prix de 20 000 Ecus récompensera chaque année l'université la plus active et des prix de 5 000 Ecus seront attribués aux 12 étudiants (un par Etat membre) les plus brillants ayant participé au programme ERASMUS.

Au total ERASMUS devrait donner un nouvel élan à la coopération universitaire et à la mobilité des étudiants dans la Communauté européenne. L'importance d'une telle action a été soulignée à plusieurs reprises par toutes les instances communautaires, le Conseil européen et le Parlement européen en particulier. La Commission européenne souligne par conséquent la nécessité pour le Conseil d'adopter le projet de décision ERASMUS dans les meilleurs délais pour que ce programme puisse devenir opérationnel dès 1987.

### VERS LA CRÉATION D'UN MARCHÉ LIBRE DES TRANSPORTS ROUTIERS

La Commission européenne a indiqué les principales décisions qui devront être prises par le Conseil de ministres en vue de la création d'un marché libre des transports routiers d'ici à 1992. Dans une communication (décembre 1985) au Conseil, la Commission propose un calendrier pour l'élimination progressive des contingents bilatéraux utilisés par certains Etats membres pour limiter l'accès des transporteurs non nationaux au marché.

La Commission prend comme base de son programme les décisions du Conseil du 14 novembre 1985 sur le transport routier international :

— création d'un marché libre des transports, sans restrictions quantitatives (c. à d. sans contingents) pour 1992 au plus tard ;

— adaptation progressive des contingents bilatéraux sur une base non discriminatoire pendant la période de transition, et développement simultané des contingents communautaires ;

— élimination des distorsions de concurrence durant la période transitoire.

Les propositions présentées par la Commission en 1983 (2) préconisaient l'abolition du système actuel de contingents, et leur remplacement par un certain nombre de critères qualitatifs, tels que l'expérience du transporteur dans le domaine du transport international ou national. Il est essentiel que le Conseil examine maintenant cette proposition.

La Commission suggère, dans sa communication, que cette évolution vers une nouvelle organisation du marché soit effectuée en deux étapes. Au cours de la première étape, qui serait réalisée avant le 31 décembre 1987, 40 % des licences



communautaires, en utilisant une formule qui maintiendrait les activités de transports au même niveau général. Il faudrait alors tenir compte des problèmes particuliers qui se posent aux divers Etats membres, tels que les accords en vertu desquels aucune licence n'est nécessaire, ou quelques-uns seulement sont accordées. Les restrictions aux opérations de transit seraient éliminées, afin de faciliter les opérations qui font encore l'objet d'accords bilatéraux.

Au cours de la *seconde étape*, qui serait réalisée avant le 31 décembre 1983, les 60 % restants de licences bilatérales seraient transformées en licences communautaires, et tous les éléments discriminatoires restant éventuellement seraient éliminés. En même temps, trois mesures complémentaires seraient prises :

- un mécanisme communautaire serait introduit pour faire face aux perturbations graves constatées sur le marché, et aux problèmes tels que les goulots d'étranglement dus à la concentration des camions sur certains itinéraires. Une procédure de décision communautaire destinée à être utilisée dans ces circonstances serait établie ;

- d'autres critères qualitatifs seraient introduits ;

- le système prévoyant une augmentation automatique de 15 % du contingent communautaire serait applicable à l'ensemble de la Communauté, et resterait en vigueur jusqu'en 1991, ce qui permettrait une augmentation de la demande et assouplirait les contraintes du contingentement.

Les critères qualitatifs régissant l'accès au marché et le mécanisme communautaire destiné à faire face aux perturbations du marché resteraient en vigueur après 1992.

La Commission fait remarquer que deux mesures importantes destinées à éliminer les distorsions de concurrence sont en cours de discussion au Conseil. La législation révisée concernant les horaires des conducteurs a été adoptée en novembre, et le Conseil examine actuellement le poids et les dimensions des véhicules, afin de permettre aux Ministres de prendre une décision sur la charge maximale admissible par essieu moteur.

En ce qui concerne la taxation des véhicules, la Commission s'est efforcée pendant 25 ans de mettre en place un système harmonisé des coûts d'infrastructure pour les usagers. Elle considère toutefois que les différences entre les niveaux d'imposition des véhicules routiers et le problème connexe des péages revêtent un caractère plus urgent. La Commission estime en conséquence qu'il est nécessaire de progresser vers un rapprochement des diverses impositions frappant les véhicules et elle présentera sous peu une proposition à ce sujet.

La Commission considère que les péages routiers présentent l'avantage de faciliter le recours au capital privé pour assurer le développement des infrastructures, mais elle considère toutefois que la perception des péages devrait être effectuée dans le cadre d'une approche commune adoptée par le Conseil.

## SECTEUR DES AMYLACÉS

Lors de sa session des 24/25 mars 1986, le Conseil a adopté à la majorité un ensemble de règlements instaurant un nouveau régime de restitutions à la production de certains produits à partir de l'amidon ou de la fécule communautaire. Le nouveau système se justifie par le fait que l'industrie communautaire utilisatrice d'amidon — et notamment l'industrie chimique — rencontrent des difficultés pour concurrencer la production homologuée des pays tiers et avaient de ce fait tendance à s'installer à l'extérieur de la Communauté afin de bénéficier des prix d'amidon plus avantageux du marché mondial. L'objectif du nouveau système consiste donc à permettre à ces industries de s'approvisionner dans la Communauté à des conditions comparables à celles du marché mondial.

Le nouveau système, qui sera instauré pendant deux campagnes, n'est conçu que pour un nombre limité de produits. La Commission peut cependant tenir compte de la mise sur le marché de nouveaux produits et ajouter d'autres produits à ceux bénéficiant dès le départ du nouveau régime.

Parallèlement le régime actuel sera supprimé progressivement pendant une période de 3 ans.

En ce qui concerne la prime pour la fécule de pomme de terre, elle est maintenue pour une période de 3 ans ; son niveau est fixé à 18,70 Ecus/tonne.

Avant le 1<sup>er</sup> avril 1989, la Commission fera rapport au Conseil sur le fonctionnement du nouveau régime et celui-ci déterminera à ce moment-là les mesures nécessaires pour l'avenir.

## SUCRE UTILISÉ DANS L'INDUSTRIE CHIMIQUE

Le Conseil a procédé à l'adoption formelle, lors de sa session des 24/25 mars 1986, du règlement concernant la restitution à la production pour certains produits du secteur du sucre utilisé dans l'industrie chimique. Cette restitution, qui a pour objet de stimuler l'emploi du sucre sous quota par l'industrie chimique et notamment la biotechnologie, est à financer par les producteurs de sucre eux-mêmes pour les quantités dépassant les quantités traditionnelles (60 000 tonnes).

Afin d'assurer un développement harmonieux de l'utilisation de ce produit de base, il est prévu l'application d'un régime de restitution à la production. Ce régime prévoit notamment la fixation du prix du sucre destiné à l'industrie chimique en fonction à la fois du prix du glucose et de l'évaluation des prix du sucre obtenus sur le marché mondial, d'une part, et du prix du sucre communautaire, d'autre part.

Pour les campagnes de commercialisation 1986/1987 et 1987/1988, le prix du sucre destiné à l'industrie chimique est égal au prix du glucose.

Avant la fin de la campagne de commercialisation 1989/1990, la Commission présentera au Conseil un rapport sur le fonctionnement du présent régime et les propositions appropriées pour la suite du régime.

## SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE

A l'issue de longues délibérations, le Conseil, lors de sa session des 20/21 janvier 1986 a dégagé une orientation politique positive sur les problèmes en discussion.

En ce qui concerne le contingent GATT de 50 000 t de viande bovine congelée de la sous-position 02.01 A II b) du tarif douanier commun au droit de 20 %, la répartition pour 1986 entre Etats membres sera la suivante :

Benelux	4 765
Danemark	270
RFA	9 645
Grèce	2 430
Espagne	—
France	5 575
Irlande	455
Italie	13 180
Royaume-Uni	13 680
	<hr/> 50 000

Quant aux bilans estimatifs, les chiffres retenus pour 1986 sont les suivants :

- pour les jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement : 175 000 têtes dont la répartition est la suivante :

Italie	151 300 têtes
Grèce	23 100 têtes
Autres Etats membres	600 têtes

- pour la viande bovine destinée à l'industrie de transformation : 25 000 tonnes, dont 16 670 tonnes en exemption de prélèvement (régime a)) et 8 330 tonnes en régime b) (prélèvement réduit).

En outre, il est prévu, pour 1986, l'ouverture, à titre autonome d'un quota exceptionnel d'importation de viandes bovines de

haute qualité, fraîches, réfrigérées ou congelées (6 000 tonnes) des sous-positions 02.01 A II a) et 02.01 A II b) du tarif douanier commun au droit zéro. L'avis du Parlement européen pour ce quota exceptionnel a été demandé.

## LA SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ - RAPPORT 1985 (1)

### 1. L'année agricole 1985 - Les principaux événements

La Commission a publié (janvier 1986) son rapport sur la situation de l'agriculture en 1985.

Cette année a été caractérisée par plusieurs événements majeurs. Tout d'abord, 1985 a été l'année de l'achèvement des négociations sur l'élargissement et de la signature des Traités d'Adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

Les données de base de l'agriculture communautaire en sont substantiellement modifiées et l'importance des productions méditerranéennes augmentera dans des proportions qui varient entre 20 et 100 %. Il a fallu imaginer et mettre en place les mécanismes permettant l'intégration progressive des marchés des produits sensibles de part et d'autre et prendre les mesures nécessaires pour aider la restructuration des secteurs et le développement des régions qui risquent de se trouver en difficulté.

Si l'élargissement représente un défi supplémentaire pour la PAC il n'en demeure moins vrai que les difficultés de celle-ci lui sont antérieures et trouvent leur origine essentiellement dans le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande des produits agricoles. Malgré les efforts entrepris ces dernières années (seuils de garantie, quotas laitiers) ces difficultés subsistent. L'illustration de ces difficultés apparaît dans l'importance actuelle des stocks d'intervention dont la valeur dépasse les 9 milliards d'Ecus.

Néanmoins, dans la poursuite du processus de réforme de la PAC, un certain nombre de décisions importantes ont été obtenues au cours de cette année. Le Conseil n'étant parvenu qu'à une décision partielle sur les prix agricoles de la campagne 1985/86, la Commission s'est vue obligée d'adopter des mesures conservatoires dans les secteurs des céréales et du colza. Par contre le Conseil a adopté la nouvelle organisation commune du marché du vin et le nouveau régime pour le sucre, ainsi que l'interdiction à partir de 1988, de l'usage des hormones, dans l'élevage. Par ailleurs, 1985 a été la première année complète d'application du régime des quotas laitiers. Pour compléter l'efficacité de ce dernier, la Commission a transmis au Conseil une proposition prévoyant l'incitation à l'abandon définitif pour une partie de la production laitière.

En deuxième lieu la Commission a entrepris en 1985 un important travail de réflexion sur les perspectives à moyen et à long terme de la PAC. Elle a présenté le résultat de ce travail dans un document indiquant un certain nombre d'orientations et d'opinions pour le développement futur de la politique agricole

(« Livre Vert ») qui a servi de base pour une ample consultation du monde agricole et des instances communautaires (1). La Commission a tiré les premières conclusions de ces consultations et de la poursuite de ses propres réflexions dans une nouvelle communication, adoptée en fin d'année qui précise le cadre d'ensemble dans lequel la PAC devrait se développer à l'avenir ainsi que les objectifs à atteindre (2).

La Commission a en outre présenté, vers la fin de 1985, deux memoranda prévoyant une révision substantielle de l'organisation commune de marché dans le secteur des céréales (politique restrictive des prix, corresponsabilité, politique de qualité et assouplissement de l'intervention) (3) et celui de la viande bovine (assouplissement de l'intervention et octroi d'aides aux producteurs spécialisés) (4).

Complémentaire à l'organisation des marchés, une nouvelle politique communautaire des structures agricoles a été adoptée par le Conseil en mars 1985 (5) après 18 mois de négociations et dotée, simultanément, d'une enveloppe financière pluriannuelle (5 250 millions d'Ecus).

### 2. La conjoncture agricole en 1985

Par comparaison à 1984 qui avait été une année particulièrement favorable au monde agricole, la conjoncture agricole dans la Communauté s'est détériorée en 1985, du fait notamment des mauvaises conditions météorologiques dans de nombreuses régions communautaires.

La production végétale est de fait inférieure tant en volume qu'en qualité à celle de 1984 (céréales : 6 % ; tomates : 11 %, pommes : 9 %, vin : 13 %).

Pour ce qui est des produits animaux, la production laitière a diminué de 5 % en 1985 conformément aux objectifs définis dans le régime des quotas laitiers tandis que la production des différentes viandes (à l'exception de la viande bovine) a augmenté de 1 à 2 %.

Dans l'ensemble, la gestion des marchés des principaux produits agricoles reste difficile étant donné que la production continue d'être supérieure à la consommation. Les stocks d'intervention ont ainsi continué leur augmentation devenant ainsi le problème majeur dans la gestion courante des marchés.

En 1985, comme dans les années précédentes, l'agriculture a contribué au ralentissement de l'inflation ; en effet, les prix des produits agricoles ont augmenté moins vite (+2,7 %) que le taux de l'inflation (+5,1 %) et cela dans la quasi-totalité des Etats membres.

Fait nouveau, contrairement aux autres années, les prix d'achat des moyens de production ont connu en 1985 une augmentation très faible (+1,6 %). La décélération très marquée de ces prix, dans tous les Etats membres, pourrait, si elle devait se poursuivre, avoir des effets bénéfiques sur le revenu du secteur.

Cependant, malgré les évolutions sur le plan des prix, le secteur agricole connaîtra en 1985 une diminution de revenu par rapport à 1984 du fait principalement des niveaux de production moins élevés que les récoltes record de l'année dernière.

### 3. Présentation du rapport 1985

En tête du rapport, un chapitre important examine les aspects agricoles de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Après une description analytique de l'agriculture des deux nouveaux Etats membres, les principaux problèmes qui se posent — ou qui risquent de se poser — sont identifiés et l'accent est mis sur les solutions auxquelles les négociations ont abouti.

Dans ce même chapitre, une annexe statistique séparée présente les données de base et les chiffres clés de la Communauté des Douze.

A l'exception de ce sujet et du « Livre vert » auquel un chapitre est aussi consacré, le rapport 1985 comporte fondamentalement les mêmes chapitres que lors des années précédentes : la

(1) Ce rapport, publié en relation avec le « Dix-neuvième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes 1985 », peut être obtenu auprès de l'Office des Publications Officielles des Communautés européennes au prix de 1 000 BF ou de l'équivalent dans d'autres monnaies de la Communauté. D'un volume d'environ 440 pages, dont 270 pages de tableaux statistiques, il permet de disposer, en un seul volume d'un emploi pratique, des informations les plus importantes sur les activités communautaires dans le domaine de la politique agricole commune en 1985, ainsi que de données statistiques détaillées souvent inédites, sur l'évolution des marchés des produits agricoles, les structures de l'agriculture, et l'économie agricole de la Communauté.

Ce rapport a été adopté par la Commission le 18 novembre 1985. Les faits et les chiffres mentionnés sont ceux connus à cette date.

En complément de cet ouvrage de synthèse, le lecteur intéressé pourra trouver dans « La Situation des marchés agricoles - Rapport 1985 » (référence : COM(85) 722) une description détaillée de l'évolution des marchés agricoles en 1984 et 1985 (ce document est disponible auprès de la Commission).





situation économique générale, la fixation des prix, la politique des structures agricoles, production et revenu, situation des marchés, situation des consommateurs, les relations extérieures de la Communauté dans le domaine agricole, l'harmonisation des législations nationales et le financement de la PAC.

## UNE ACTION DE LA COMMUNAUTÉ DANS LE SECTEUR FORESTIER

La Commission européenne a proposé (décembre 1985) une nouvelle action de la Communauté dans le secteur forestier pour étendre la superficie des forêts dans la Communauté et garantir une meilleure utilisation des ressources sylvicoles existantes. Dans un document qui devrait être présenté à toutes les parties concernées au Conseil des ministres, la Commission expose les actions qui pourraient être mises en œuvre.

La proposition de la Commission se fonde sur quatre hypothèses principales :

- les pressions exercées en faveur de la réduction des excédents agricoles conduiront à la recherche de productions alternatives, notamment sylvicoles ;
- le déficit commercial de la Communauté dans le domaine du bois et des produits du bois (17 millions d'Ecus en 1982) justifie un accroissement de la production communautaire de bois, si ceci peut être accompli sur le plan économique ;
- il est nécessaire de maintenir et de développer l'activité économique et l'emploi, notamment dans les régions rurales ;
- une action est nécessaire pour mettre un terme à la destruction accélérée des forêts européennes par la pollution atmosphérique et par le feu.

La Commission ne fait pas le champion d'une politique sylvicole globale et souligne que toute action de la Communauté serait complémentaire des politiques nationales. Toutefois, elle croit que de nombreuses actions proposées seraient plus efficaces si elles étaient mises en œuvre au niveau communautaire plutôt qu'au niveau des Etats membres. Son nouveau document qui sera suivi d'une analyse détaillée de la situation actuelle est conçu comme une base de consultation.

### Importance des forêts dans la Communauté

Les forêts satisfont à un besoin important de matériaux industriels et elles assurent une activité économique et un emploi dans des régions souvent moins prospères, favorisant le maintien de postes de travail dans des industries qui utilisent le bois ailleurs dans la Communauté. Elles jouent aussi un rôle vital pour l'équilibre écologique en contribuant à la qualité de l'environnement et elles permettent des activités récréatives et de loisirs.

Bien qu'un cinquième de la superficie des terres de la Communauté soit planté d'arbres, la Communauté reste le premier importateur mondial net de produits du bois, ses importations nettes ayant représenté près de 17 000 millions d'Ecus en 1984 cette situation ne sera pas modifiée par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Ce déficit est dû en partie à la sous-utilisation des superficies boisées de la Communauté où une gestion correcte et de bonnes techniques sylvicoles permettraient une amélioration de la santé, de l'apparence et du rendement. Un accroissement de l'approvisionnement en bois allant de pair avec une meilleure organisation de l'industrie favoriserait le développement de l'activité des industries du bois de la Communauté. En dépit du déficit global, la Communauté exporte chaque année environ deux millions de tonnes de papier et de carton et elle est exportateur net de meubles, ce qui montre que la demande et les capacités industrielles permettraient de faire plus largement usage de ressources renouvelables.

Dans le contexte de ses autres politiques, la Communauté a déjà effectué des investissements tout à fait importants en fa-

veur de la sylviculture. De 1980 à 1984, quelque 470 millions d'Ecus ont été engagés par différents fonds de la Communauté en faveur d'investissements sylvicoles dans la Communauté et en dehors de celle-ci.

### Extension de la superficie des forêts

Le déficit commercial de la Communauté en produits sylvicoles montre qu'elle dispose d'une large marge de manœuvre pour créer de nouvelles forêts, dans la mesure où ces plantations peuvent être réalisées de manière acceptable pour l'environnement. Les créations fourniraient des emplois et davantage de bois devenant disponible, les industries du bois pourraient se développer.

Comme le Livre Vert de la Commission sur l'agriculture l'a montré clairement, il se peut que l'extension de la sylviculture revête une importance critique pour le développement de l'agriculture communautaire, les terres libérées par l'agriculture pouvant être plantées d'arbres. La sylviculture pourrait fournir une production intéressante dans les parties les moins productives des exploitations agricoles.

Des incitations fiscales et des programmes d'aides non remboursables pour la sylviculture pourraient favoriser l'extension de la superficie des forêts. La Commission considère que des mesures prises par les Etats membres pour réduire le fardeau fiscal de ceux qui investissent dans la sylviculture pourraient constituer un élément important de l'extension des forêts. Des programmes d'aides non remboursables incitent déjà les agriculteurs à remplacer des cultures annuelles par la sylviculture. La directive relative à l'amélioration des structures agricoles prévoit de telles incitations, dans une mesure limitée, cependant que les programmes méditerranéens prévoient une aide aux mesures sylvicoles prises en faveur des terres marginales en Italie et en France. La Communauté a directement intérêt à financer des programmes d'aides s'ils déboucheraient sur des économies budgétaires en permettant une réduction des coûts de l'aide apportée à l'agriculture.

### Comment utiliser au mieux les forêts existantes ?

Seule une faible proportion de la production naturelle de bois de la Communauté est utilisée de manière productive et des investissements supplémentaires relativement peu importants permettraient un accroissement considérable du rendement. Les principales difficultés liées à l'amélioration de la productivité sont dues à la petite taille et à la dispersion des parcelles notamment dans certaines parties de la Communauté, ainsi qu'à l'absence d'infrastructure correcte et de marchés pour le bois.

La création d'associations sylvicoles à l'intention de groupes de propriétaires individuels pourrait améliorer cette situation. De telles associations ont fait la preuve de leur efficacité dans certaines régions et la Commission considère que la Communauté devrait encourager et aider leur création. Leur activité pourrait être complétée par la création d'entreprises spécialisées dans les travaux forestiers, qui bénéficieraient de l'aide des programmes d'assistance aux exploitations de petite et de moyenne taille. Une aide pourrait être accordée à l'amélioration des réseaux routiers. Des contrats de fourniture devraient être encouragés afin de garantir un approvisionnement continu en matières premières de grandes installations industrielles comme les unités de production de pulpe.

La création de réserves naturelles boisées et de parcs forestiers augmenterait la valeur des forêts européennes en tant que sources de loisirs des aides financières modestes pourraient orienter de nombreuses régions boisées vers une vocation de réserves naturelles et de zones de loisirs. Il pourrait aussi être possible d'imaginer des régimes encourageant la plantation de bois de feuillus.

### Protection des forêts de la Communauté

Le développement économique futur de régions dépendant de la sylviculture et du tourisme est menacé lorsque la forêt est détruite. Environ la moitié des forêts allemandes et peut-être

40 % des forêts vosgiennes sont considérées comme endommagées. Les causes de cette détérioration ne sont pas tout à fait comprises mais on convient généralement que la pollution atmosphérique est un facteur majeur et notamment les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote. La Commission a présenté des propositions pour réduire les émissions de polluants des automobiles, des grandes installations de combustion et des installations domestiques de chauffage central. D'autres propositions relatives à d'autres ressources d'émission suivront.

Les feux de forêt détruisent chaque année environ 120 000 hectares de bois dans la Communauté — 300 000 en 1985. La Commission a proposé des mesures visant à réduire les risques d'incendie de forêt et à améliorer la capacité des Etats membres à combattre le feu.

Le Conseil bloque actuellement les propositions de la Commission prévoyant la mise en place d'un système de contrôle régulier des dommages subis par les forêts et le renforcement de la capacité à combattre le feu ; la Commission considère qu'une décision en la matière aurait une importance majeure.

### **La sylviculture dans les pays en développement**

Comme la Communauté est un grand importateur de bois des pays en développement, ces derniers et elles ont mutuellement intérêt à ce que les approvisionnements soient sauvegardés à raisonnablement long terme. La superficie des forêts tropicales diminue rapidement et certaines régions ont même de ce fait souffert de désertification. Si ce processus continue il aboutira à une aggravation de la pauvreté dans certains pays en développement et à une pénurie de bois tropicaux sur les marchés mondiaux. Elle pourrait aboutir aussi à une catastrophe mondiale en matière d'environnement et de développement.

## **III. — Relations extérieures**

### **COMMUNAUTÉ - INDE. BILAN DE L'OPÉRATION FLOOD**

Voici quinze ans, la Communauté et l'Inde lançaient, avec d'autres partenaires, un programme de développement audacieux, l'« Opération Flood ».

Il s'agissait d'amener l'Inde à l'autosuffisance en matière de production laitière tout en permettant l'organisation sociale des populations rurales défavorisées.

La Commission vient au terme de cette période (mars 1986) de dresser le bilan de cette opération exceptionnelle par laquelle la Communauté a prouvé que l'aide alimentaire lorsqu'elle est utilisée dans le cadre d'un schéma bien conçu peut devenir un instrument utile du développement.

Par son caractère exceptionnel, à la fois par sa dimension et sa durée, ce projet a été tour à tour présenté comme un modèle de projet de développement, mais a également fait l'objet d'un certain nombre de critiques.

#### **Le projet**

Le programme « Opération Flood » poursuivait deux objectifs :

- amener l'Inde vers l'autosuffisance en matière de production laitière ;
- permettre l'intégration sociale de populations rurales défavorisées par l'organisation des fermiers, ce qui en comptant

leurs familles et toutes les personnes touchées par le projet représente une population équivalente à celle de la France.

Pour cela, la Communauté s'est engagée pendant quinze ans, de 1970 à 1985, d'abord indirectement à travers le World Food Programme pendant la première phase de l'opération, puis directement à partir de 1978 pour la deuxième phase. C'est le caractère à la fois structuré et multiannuel de ce programme qui a été une des raisons de son succès.

#### **Pourquoi un tel projet ?**

Depuis les années 50, l'Inde avait à faire face à une diminution des quantités disponibles de lait par tête d'habitant. En effet, alors que la population augmentait de manière importante la production laitière stagnait. A cela s'ajoutait des difficultés financières pour réaliser des importations commerciales. Il était donc indispensable de viser à l'autosuffisance en matière de production laitière.

#### **La méthode**

La Communauté a utilisé l'aide alimentaire comme source de financement d'investissements. Elle a effectué des livraisons d'aide alimentaire sous forme de lait écrémé en poudre, de butteroil et d'huile végétale. Ces donations ont servi à compléter la production locale et les ventes effectuées à travers l'organisation coopérative ont donné lieu à des fonds de contrepartie qui ont été réinvestis dans le programme.

#### **Secteur d'opération**

Au cours de la première phase, « Opération Flood » s'est concentrée sur l'approvisionnement de 4 grandes villes : Bombay, Calcutta, Delhi et Madras.

La deuxième phase de l'opération avait pour objectif d'atteindre toutes les villes rurales de plus de 100 000 habitants. Le projet a atteint à ce moment là, 26 Etats et territoires. Au cours de cette deuxième phase, l'accent a été davantage mis sur l'infrastructure : système de transport et de stockage, recherche, formation.

#### **Contribution communautaire**

La Communauté a contribué à concurrence de 62 % à l'opération, la Banque mondiale 25 % et le gouvernement indien, les organismes des Nations-Unies, certains Etats membres de la Communauté et la Suède, les 13 % restants.

La contribution communautaire a été de 522 Mecu au prix mondial soit 132 Mecu pour la première phase et 390 Mecu pour la deuxième phase. Cette aide a été fournie sous forme d'aide alimentaire (lait en poudre, butteroil et huile végétale).

#### **Résultats**

La Commission estime que les résultats de l'« Opération Flood » sont positifs.

En effet, elle a permis la création d'une infrastructure moderne à l'échelon national de réseaux pour la collecte, la transformation et la distribution du lait.

Elle a contribué à améliorer l'approvisionnement du pays en lait de bonne qualité ainsi qu'à maintenir les prix à un niveau acceptable.

Elle a permis aux petits agriculteurs indiens producteurs de lait de se libérer des intermédiaires. Elle a eu des répercussions importantes sur l'organisation sociale de ces agriculteurs puisque 2,9 millions d'entre eux ont été intégrés dans le système coopératif entre 1978 et 1985. Elle a enfin permis l'augmentation des revenus de ces petits producteurs laitiers.



### Questions sur « operation flood »

En raison de son ampleur et de son caractère exceptionnel et novateur, l'« Opération Flood » ne pouvait pas ne pas susciter certaines interrogations.

Voici certaines d'entre elles :

— Flood a profité essentiellement aux classes moyennes des villes et aux populations rurales riches.

Tout indique au contraire qu'un très grand nombre d'exploitants pauvres ont pris part à l'opération Flood. Les 2,9 millions d'agriculteurs qui ont adhéré au système coopératif pendant la durée de l'« Opération Flood » ne possèdent pour la plupart qu'une à deux têtes de bétail.

— Flood a eu pour effet de priver de lait les familles et surtout les enfants des petits exploitants marginaux.

En fait, le lait a toujours fait l'objet d'un commerce dans les villages indiens. Avant la mise en œuvre de l'opération Flood, il était acheté par des intermédiaires. Le résultat de l'opération Flood a été d'augmenter les revenus des familles pauvres ce qui leur permet ainsi de varier leur régime alimentaire.

— Flood a trop mis l'accent sur l'infrastructure.

Tout projet de l'ampleur de l'opération Flood n'a aucune chance de réussir si d'importants investissements ne sont pas effectués. Le territoire à couvrir, le nombre de villages et d'agriculteurs impliqués par la collecte du lait nécessitaient l'acquisition de moyens de transport. La transformation du lait, son conditionnement rendaient également indispensable la création d'installations spécifiques.

— Les installations mises en place ne sont pas utilisées d'une manière efficace.

Il est vrai que le taux d'utilisation du matériel mis en place varie beaucoup d'une région à l'autre. Cependant, le taux moyen d'utilisation est de 59 %, ce qui est un taux satisfaisant étant donné le caractère saisonnier de l'activité considérée.

— L'opération Flood a rendu l'Inde plus dépendante qu'auparavant des importations de lait.

Les importations de produits laitiers représentaient dans les années 60, 30 à 40 % de la consommation des villes. Elles ne représentent plus à l'heure actuelle que 8 à 11 %. Ce qui veut dire que si les importations de lait en Inde ont augmenté, elles l'ont fait à un taux beaucoup moins rapide que la production locale. Ceci est dû à l'expansion du marché couvert par l'opération Flood.

# DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

## Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords  
« donnant-donnant ».

\*

\* \*

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du  
travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de  
temps de travail.

\*

\* \*

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des  
travailleurs étrangers aux pays d'origine.

\*

\* \*

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

\*

\* \*

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit  
social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot

75005 Paris

(1) 46.34.10.30

# Le financement de l'industrie

— un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

## INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

## PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

## DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* ».

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* ».

## TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 . — 224 pages . — **PRIX 99 F**  
Editions techniques et économiques  
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30